



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO (PPGMADE)
Doutorado Interdisciplinar em Meio Ambiente e Desenvolvimento

JULIANA LIMA SPÍNOLA

PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NA RESEX MARINHA DO PIRAJUBAÉ (SC)

Curitiba/PR
2011

JULIANA LIMA SPÍNOLA

PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NA RESEX MARINHA DO PIRAJUBAÉ (SC)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Meio Ambiente e Desenvolvimento como pré-requisito para obtenção do título de Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná

Orientadora: Prof.^a. Dra. Cristina Frutuoso Teixeira
Co-orientador: Prof. Dr. José Milton Andriguetto Filho
Co-orientadora: Prof.^a. Dra. Lúcia Helena de Oliveira Cunha

Curitiba/PR
2011



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento
Rua dos Funcionários, 1540- Juvevê- CEP: 80035-050 Curitiba-Pr
Fone (Fax) 41- 3350 5764 Fone 41- 3350 5849
E-mail: made@ufpr.br Home-Page: www.ppgmade.ufpr.br

PARECER

Os Membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Cristina Frutuoso Teixeira (orientadora - UFPR), Lucia Helena de Oliveira Cunha, Tamara Simone van Kaick (UTFPR), Ligia Helena Hahn Lückmann (UFSC), Paula Chamy Pereira da Costa (STF) após realizarem a arguição da tese de doutorado apresentada pela candidata **Juliana Lima Spínola** intitulada "*Participação e deliberação na RESEX Marinha do Pirajubaé (SC)*" deliberaram pela Aprovação (X) Reprovação () Com menção: (X) Distinção () Louvor. Tendo a candidata completado todos os requisitos necessários para receber o grau e o Diploma de Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

OBS: _____

Curitiba, 30 de março de 2012.

Profa. Dra. Cristina Frutuoso Teixeira

Cristina Frutuoso Teixeira

Profa. Dra. Lucia Helena de Oliveira Cunha

Lucia Helena de Oliveira Cunha

Profa. Dra. Tamara Simone van Kaick

Tamara S. van Kaick

Profa. Dra. Ligia Helena Hahn Lückmann

Ligia Helena Hahn Lückmann

Dra. Paula Chamy Pereira da Costa

Paula Chamy Pereira da Costa



*Aos meus amados pais, Ademário Galvão Spínola e Vânia
Maria Lima Spínola, por todo amor, compreensão e apoio
que, mesmo à distância, sempre me dedicaram.*

AGRADECIMENTOS

Ao MADE por ter me permitido vivenciar uma experiência de produção do conhecimento científico “contra-hegemônica”, que eu jamais teria vivido se tivesse ingressado em um doutorado disciplinar.

À minha querida orientadora Prof. Dr^a Cristina Frutuoso Teixeira (Cris), que me ajudou e me apoiou em todos os momentos desta tese, não apenas com seu vasto conhecimento na área da sociologia, mas com seu carinho e serenidade.

Ao querido Prof. Dr. José Milton Andriguetto Filho (Andri) que com toda sua genialidade contribuiu significativamente para esta tese, lembrando-me sempre que “menos pode ser mais”.

À Prof. Dr^a Lúcia Helena Cunha (Lu) e à Prof. Dr^a Náina Pierre (Nai) pelo carinho que sempre tiveram comigo e por acreditarem no meu trabalho

À Prof. Dr^a Lúcia Helena Hahn Lückmann (UFSC) pela disponibilidade e grandes contribuições dadas para esta tese

Aos colegas do doutorado MADE turma VIII por ter tornado este doutorado muito mais agradável e divertido, e com os quais estabeleci laços de amizade que levarei comigo para o “mundo da vida”. Especialmente o Grupo Costeiro cuja parceria foi uma experiência maravilhosa.

Aos Extrativistas da RESEX do Pirajubaé por terem me permitido realizar este estudo, abrindo as portas de suas vidas para a pesquisa.

A Fabiana Bertoncini (ICMBio) e a Renata (LEA/UNIVALI) pela disponibilização de informações e documentos.

Ao Instituto HSBC Solidariedade, pelo apoio financeiro disponibilizado para realização desta pesquisa e ao MATER NATURA: Instituto de Estudos Ambientais, pela parceria/cooperação na execução deste recurso.

Aos meus grandes tesouros: os pais, Ademário Galvão Spínola e Vânia M^a Lima Spínola, e os irmãos, Luciana e Gustavo, pelo apoio e amor não apenas nesta fase, mas em toda minha vida.

Ao querido companheiro Fernando Santos da Cruz (Ferpa) pelo amor, cuidado e paciência.

Aos grandes amigos de Floripa (SC) e de Salvador (BA) que estão sempre torcendo por mim

Aos meus Orixás que nunca me abandonam e sempre me dão força e disposição para lutar e seguir em frente e equilíbrio emocional para não desistir.

Tudo Risco
A possibilidade de arriscar
É que nos faz homens
Voo perfeito
no espaço que criamos
Ninguém decide
sobre os passos que evitamos
Certeza
de que somos pássaros
e que voamos
Tristeza
de que não vamos
por medo dos caminhos

Damário da Cruz

RESUMO

Esta tese versa sobre a participação e deliberação na RESEX Marinha do Pirajubaé (SC). Assim, a dimensão sociopolítica da cogestão dos recursos naturais é priorizada. Neste sentido, o formato jurídico-institucional RESEX torna-se, particularmente, interessante por se tratar de uma Unidade de Conservação (UC) da Natureza que institui mecanismos e procedimentos de participação e deliberação coerentes com aqueles pressupostos pelo modelo da democracia deliberativa, dos usuários destes recursos, as populações extrativistas ou “tradicionais”. A RESEX do Pirajubaé é marcada por diversos conflitos que, em grande parte, são decorrentes da sua condição urbana, uma vez que se encontra incrustada na capital do estado de Santa Catarina, Florianópolis. Neste trabalho buscamos compreender alguns avanços e limites da participação deliberativa no Conselho Deliberativo, recém-instituído nesta UC, tendo em vista as prerrogativas do modelo da democracia deliberativa. Assim, questionamos em que medida esta experiência pode promover a gestão democrática e empoderamento da população extrativista na gestão da UC. Para tanto, elaboramos um esquema teórico-analítico que articula algumas dimensões que podem influenciar o sucesso de experiências participativo-deliberativas. Os dados foram levantados através da observação direta no espaço do Conselho Deliberativo, entrevistas com informantes-chave e ampla análise documental. Os principais avanços verificados estão associados à inclusão política dos extrativistas na tomada de decisões sobre a gestão da UC permitida pelo arranjo Conselho Deliberativo. Impactos positivos desta experiência foram observados sobre a organização política da população extrativista, através do associativismo que foi engendrado a partir da abertura de tais oportunidades de participação. Ao mesmo tempo, esta prática associativista contribuiu para processos deliberativos mais igualitários no conselho e empoderamento dos extrativistas na gestão da UC. Contudo, constatou-se obstáculos expressivos relacionados, principalmente, à desigualdade política entre o agente governamental e os extrativistas, no processo deliberativo; à dificuldade para ampliar a participação da população extrativista e; aos impedimentos para uma efetiva pluralidade epistêmica, ou diálogo de saberes, na tomada de decisões. Assim, embora este espaço represente avanços, no que se refere à participação e deliberação, existem limites significativos para que ele se configure como uma experiência coerente com o modelo da democracia deliberativa e, portanto, para a gestão efetivamente democrática da RESEX do Pirajubaé que possibilite empoderamento dos extrativistas.

Palavras-chave: Gestão dos Recursos Comuns. Participação Social. Democracia deliberativa. Reserva Extrativista. Conselho Deliberativo.

ABSTRACT

The subject of this thesis is community participation and the decision making process in a marine extractive reserve at Pirajubaé, in Santa Catarina State (Brazil). Its focus on the socio-political dimension of natural resources management. In this case it is of particular interest the legal and institutional framework of an extractive reserve located at an environmental conservation unit protect area. This formal framework establishes decision making guidelines and democratic participation procedures applied to traditional local populations who extract natural resources from these reserves. However, the Pirajubaé reserve has an additional specificity which is being located in an urban neighborhood of Florianopolis (Santa Catarina State capital city) which is by itself a source of conflict among stakeholders. Under this particular framework the author seeks to identify possibilities and limitations of democratic community participation and deliberation at local level (the conservation unit assembly), particularly in how this process can contribute to collective empowerment. Under a theoretical framework the dimensions involved in this process were evaluated by direct participation, by interviews with key-informants and through document analysis. It has been identified that empowerment is associated with how politically inclusive the decision making process is actually made at the local assembly. It was found as a positive impact of the participatory process the increase of associative bodies locally, hence the possibility of participation worked as a window of opportunity for community organization. Complementary collectivism contributed for the openness of the decision making process at the assembly by itself which became more democratic over time constituting a virtuous circle. On the other hand the hierarchical differences (in knowledge and power) between governmental agents and locals worked against a more even decision making process. These technical and cultural differences related to political power disclosed the advantages and limitations on the ground of participatory models as a management and empowerment tool.

Key words: Management of Common Resource. Community Participation. Democratic Deliberation. Community empowerment. Extractive Reserve. Deliberative Conseil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Fatores relacionados à dimensão arranjo ou desenho institucional..... | 73 |
| Quadro 2 – Dimensões relacionadas à interação entre os atores..... | 74 |
| Quadro 3 – Aspectos observados para cada dimensão..... | 75 |
| Figura 1 – Ilustração do esquema teórico-analítico..... | 76 |
| Quadro 4 – Dados documentais analisados..... | 84 |
| Figura 2 – O petrecho de pesca “Gancho”..... | 88 |
| Figura 3 – Mapa da área da RESEX Marinha do Pirajubaé..... | 91 |
| Figura 4 – Ranchos de pesca na área da RESEX..... | 105 |
| Figura 5 - Linha do tempo da RESEX do Pirajubaé..... | 126 |
| Quadro 5 – Proposta de composição das Instituições levantada pelos participantes no final da oficina com respectivo número de cadeiras..... | 135 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 – Esforço de campo 1ª fase: março a outubro de 2010..... | 79 |
| Tabela 2 – Esforço de campo 2ª fase: novembro de 2010 a setembro de 2011..... | 80 |
| Tabela 3 – Subdivisão dos Perfis da População Tradicional..... | 134 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACBER – Associação Caminhos do Berbigão
AMOCAR – Associação de Moradores do bairro Carianos
AMOSAD – Associação de Moradores do bairro Santos Dumont
AREMAPI – Associação da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubá
CCDRU – Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
CDB – Convenção da Diversidade Biológica
CNPT - Conselho Nacional das Populações Tradicionais
CNS – Conselho Nacional dos Seringueiros
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
DEINFRA/SC – Departamento de Infraestrutura do Estado de Santa Catarina
DER – Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Santa Catarina
EAS – Estudo Ambiental simplificado
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
FATMA- Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina
GAP – Gestão Ambiental Participativa
GT – Grupo de Trabalho
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IN – Instrução Normativa
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LAP – Licença Ambiental Prévia
LEA/UNIVALI – Laboratório de Educação Ambiental da Universidade do Vale do Itajaí
LP – Licença Prévia
LI – Licença de Instalação
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPF - Ministério Público Federal
PAEs – Projetos de Assentamentos Extrativistas
PEA/BS – Programa de Educação Ambiental: subsídios à gestão ambiental participativa na área de abrangência da via expressa Sul/Baía Sul.
PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX – Reserva Extrativista.
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SINDPESCA – Sindicato dos Pescadores de Santa Catarina
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais
UC – Unidade de Conservação da Natureza
UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS COMUNS, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO | 21 |
| 2.1 O ENFOQUE DOS <i>COMMONS</i> E A DIMENSÃO POLÍTICA DA GESTÃO DOS RECURSOS COMUNS | 22 |
| 2.2 AS CONTRIBUIÇÕES DO DEBATE SOBRE PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO .. | 31 |
| 2.2.1 Participação e deliberação na perspectiva da democracia deliberativa | 33 |
| 2.2.2 Avanços e limites da participação e deliberação | 37 |
| 2.3 DIMENSÕES DA PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA NOS ESPAÇOS PÚBLICOS .. | 39 |
| 2.3.1 Arranjo ou desenho institucional | 39 |
| 2.3.2 Os condicionantes da participação social | 41 |
| 2.3.3 A relação entre saberes em processos participativos deliberativos | 45 |
| 3 AS RESERVAS EXTRATIVISTAS E A PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA | 51 |
| 3.1 RESEX: DA PROPOSTA À POLÍTICA PÚBLICA. | 52 |
| 3.2 AVANÇOS E LIMITES DA RESEX | 57 |
| 3.3 O ESPAÇO PARTICIPATIVO-DELIBERATIVO DE GESTÃO DA RESEX: O CONSELHO DELIBERATIVO | 65 |
| 4 ESTUDO DE CASO RESEX DO PIRAJUBAÉ..... | 70 |
| 4.1 ESQUEMA TEÓRICO-ANALÍTICO | 71 |
| 4.2 COLETA DOS DADOS DA PESQUISA..... | 76 |
| 4.2.1 Primeira fase (Março a Outubro de 2010). | 77 |
| 4.2.2 Segunda fase: novembro de 2010 a setembro de 2011 - Conselho Deliberativo | 79 |
| 5 O HISTÓRICO DA RESEX DO PIRAJUBAÉ (SC) E O INÍCIO DA SUA RESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL. | 85 |
| 5.1 AS ORIGENS E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS SOCIOAMBIENTAIS DA RESEX MARINHA DO PIRAJUBAÉ (REMAPI OU RESEX DO PIRAJUBAÉ) | 87 |
| 5.2 A INSTALAÇÃO DA VIA EXPRESSA SUL: EM CIMA E POR CIMA DA RESEX DO PIRAJUBAÉ..... | 93 |

| | |
|--|------------|
| 5.3 A LUTA POR JUSTIÇA, A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E OS CONFLITOS NA RESEX. | 100 |
| 5.4 A LACUNA DA GESTÃO PARTICIPATIVA NA HISTÓRIA DA RESEX DO PIRAJUBAÉ..... | 109 |
| 5.5 A NOVA FASE DA RESEX MARINHA DO PIRAJUBAÉ | 114 |
| 5.5.1. As colaborações do LEA/UNIVALI..... | 116 |
| 5.5.2 A atuação da nova chefia da RESEX/ICMBio (março/2009) | 120 |
| 5.5.3. Dificuldades iniciais para instituir a participação da RESEX | 123 |
| 6 A PARTICIPAÇÃO-DELIBERATIVA NA RESEX MARINHA DO PIRAJUBAÉ (SC): AVANÇOS E LIMITES | 127 |
| 6.1 O ARRANJO INSTITUCIONAL DO CONSELHO DELIBERATIVO..... | 127 |
| 6.1.1 A Composição | 132 |
| 6.1.2 O Regimento Interno..... | 138 |
| 6.1.3 A Estrutura | 143 |
| 6.1.4 A Dinâmica..... | 144 |
| 6.2 CONDICIONANTES DA PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA..... | 153 |
| 6.2.1 Recursos políticos | 154 |
| 6.2.2 Motivação associada à escolha racional | 161 |
| 6.3 A RELAÇÃO ENTRE OS DISTINTOS SABERES | 166 |
| 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 183 |
| REFERÊNCIAS | 191 |
| APÊNDICE | 201 |

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR (PPGMAD), estabeleceu para a turma VIII, iniciada em 2008, o seguinte programa de pesquisa interdisciplinar do qual se originou esta tese *Políticas e práticas de gestão da biodiversidade e populações pesqueiras na Zona Costeira Sul do Brasil: uma abordagem a partir da perspectiva de mudanças globais*. Três espaços empíricos foram trabalhados por cerca de sete alunos dos cursos de mestrado e doutorado: o litoral norte do Paraná (LNPR) e os litorais Norte (LN) e Central de Santa Catarina (LCSC). Esta pesquisa foi desenvolvida no Litoral Central de Santa Catarina (LCSC), na ilha de Florianópolis, em uma Unidade de Conservação (UC) de Uso Sustentável (US), a Reserva Extrativista (RESEX) Marinha Pirajubaé (RESEX do Pirajubaé ou REMAPI).

Nesse local o intento foi pesquisar sobre a incorporação dos pressupostos da participação-deliberativa de atores locais nos processos decisórios vinculados à gestão dos recursos naturais em RESEX. Ao abordarmos a dimensão da participação deliberativa na gestão desta UC, partimos do pressuposto que os problemas ambientais engendrados não se referem apenas aos recursos naturais. Eles se referem, também, ao conjunto de processos sociais relacionados à apropriação e ao uso da natureza, dentre eles, as relações entre os atores políticos envolvidos em sua gestão.

As áreas protegidas¹ são a principal ferramenta utilizada para a conservação dos recursos naturais. O Plano de Ação da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), estabelecido em Johannesburgo em 2002 e o Objetivo do Milênio número 7² intitulado – “Garantir a sustentabilidade ambiental”, por exemplo, propõem as áreas protegidas como principal instrumento para a conservação da biodiversidade. Concomitantemente, diferentes países incorporam em suas políticas públicas ambientais a mesma proposição, estruturando modelos de gestão da conservação dessas áreas protegidas.

¹ Definição da IUCN para ‘área protegida’ (em UNEP-WCMC, 2008): “a clearly defined geographical space recognized, dedicated and managed, through legal or other effective means to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values.”

² Os Objetivos do Milênio (ODM) são oito. Foram estabelecidos em 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU) e estão relacionados a questões como: fome; educação; igualdade; saúde; desenvolvimento; e qualidade de vida e meio ambiente (Fonte: <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>). Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) “a estimativa é de que o Brasil cumpra, na média nacional, todos os 8 Objetivos do Milênio, incluindo o ODM 7. Mas o ODM 7 é considerado por muitos como um dos mais complexos para o país”. (Fonte: http://www.pnud.org.br/odm/objetivo_7/#).

Um dos principais debates sobre áreas protegidas, gira em torno do conflito entre a conservação da biodiversidade e a ocupação humana, uma vez que esta ocupação implica em apropriação e uso dos recursos naturais que se pretende conservar, muitas vezes considerados incompatíveis com os processos de conservação (COLCHESTER, 2000; PIMBERTT e PRETTY, 2000; TEIXEIRA, 2004; DIEGUES, 2005; VIVACQUA e VIEIRA, 2005). Deste debate originam-se diferentes sistemas e modelos de áreas protegidas que contemplam desde áreas destinadas exclusivamente à conservação, excluindo a presença humana, até áreas que articulam a conservação da biodiversidade com o uso dos recursos naturais. Por conservação da natureza e dos seus recursos a **União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais** (*International Union for Conservation of Nature - IUCN*), por exemplo, entende que esta abrange a defesa e a gestão do mundo vivo, meio natural do homem e dos recursos renováveis da Terra - base de toda a civilização³.

A possibilidade de populações humanas habitarem e usarem áreas protegidas se deve a mudanças graduais e paradigmáticas no campo da proteção ambiental, iniciadas na década de 70, que incluíram o homem como parte do meio ambiente. Na medida em que se passou a admitir a “[...] inexorável presença da sociedade no meio natural que se pretendia proteger” (TEIXEIRA, 2004), os problemas ambientais passaram a ser vistos como o resultado da separação entre sociedade e natureza. No caso das áreas protegidas, esta perspectiva desenvolveu-se, particularmente, em relação aos danos causados pela expulsão das populações tradicionais de seus territórios, cujos recursos naturais se objetivava conservar.

Na década de 80, as populações humanas, locais ou tradicionais, ainda não eram efetivamente consideradas na gestão das UCs no Brasil. Contudo, ao longo dessa década, desenvolveram-se condições políticas favoráveis para que tal cenário se estabelecesse. (TEIXEIRA, 2004). De acordo com Teixeira (2004), no decorrer dos anos 80 o debate internacional sobre a relação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental foi intensificado. Insuflado por tal debate, o movimento ambientalista internacional e nacional se ampliou. No caso brasileiro, a crise econômica e a abertura política que caracterizavam o cenário nacional favoreceu a politização de tal movimento que corria em paralelo com o acirramento das discussões acerca do modelo de desenvolvimento econômico do Brasil

³ A UICN é uma organização intergovernamental de que também podem ser membros Organizações nacionais não governamentais e Organizações internacionais não governamentais. Foi criada em uma Convenção (5 de Outubro de 1948) em Fontainebleau. Sua missão é encorajar e facilitar a cooperação entre os governos, as organizações nacionais e internacionais e as pessoas interessadas na conservação da natureza e dos recursos. A IUCN reúne 84 nações, 112 agências de governo, 735 ONGs e milhares de especialistas e cientistas de 181 países, estando entre as principais organizações ambientais do mundo (Fonte: http://www.fcd.uc.pt/CI/CEE/OI/UICN/Convencao_UICN-PT.htm).

(TEIXEIRA, 2004). Nesse contexto, em 1981 instituía-se a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que é subordinado ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), um espaço de participação dos governos estaduais e sociedade civil organizada. Segundo a mesma autora, “esses mecanismos iniciaram um processo de democratização das discussões em torno dos problemas ambientais e, ao mesmo tempo, normatizaram medidas e diretrizes para a proteção ambiental no país.” (TEIXEIRA, 2004, p. 78).

No ano de 1989, após a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), foi elaborada a proposta do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que objetivava a unificação da política nacional brasileira e a superação dos problemas relacionados à administração das UCs. Esta proposta estabelecia três grupos de UC: Unidade de Proteção Integral, Unidade de Manejo Provisório e Unidade de Manejo Sustentável. (TEIXEIRA, 2004).

Paralelamente, fora desse contexto institucional do SNUC, cresciam os movimentos sociais que incorporavam a proteção ambiental, mas lutavam para garantir sua reprodução econômica, social e cultural (id. *ibid.*). Dentre estes, destaca-se o movimento seringueiro que defendeu o projeto RESEX e, apoiado por parte dos ambientalistas, conseguiu que o poder público reconhecesse e institísse a RESEX, enquanto uma categoria de UC, através de uma política pública, em 1990, como veremos adiante nesta tese.

Foi nesse contexto que, ao longo dos anos 90, questões como ‘saber local’, a participação da população local nas decisões sobre suas práticas materiais, passaram a ser lentamente incorporadas em gestão de UCs (TEIXEIRA, 2004).

Assim, as Unidades de Conservação, gradualmente, distanciaram-se da ideia inicial de áreas protegidas “intocadas” (DIEGUES, 2005) como solução para conservação da biodiversidade, e começaram a adotar a estratégia de manter a ocupação humana e administrar a conservação e os conflitos entre ela e a apropriação e uso dos recursos naturais através da cogestão destas áreas. De modo geral, tanto a comunidade científica quanto os organismos internacionais e órgãos governamentais nacionais de formulação de políticas ambientais corroboram com a perspectiva da cogestão para resolver os conflitos ambientais em torno da apropriação e do uso dos recursos naturais das áreas protegidas, e, conseqüentemente, a obtenção de melhores resultados na conservação da biodiversidade.

O atual Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985 de 2000, reflete a mesma perspectiva. No decreto que o regulamenta – Decreto nº 4.340 de 2002 – fica instituída a participação da população local na gestão de UC, a partir de

conselhos gestores, particularmente, do grupo de Uso Sustentável no qual está inclusa a categoria RESEX.

Pode-se considerar o formato jurídico-institucional RESEX como uma estratégia de cogestão, ou gestão compartilhada, dos recursos naturais, pois regulamenta a participação dos grupos de usuários de tais recursos, as “populações tradicionais”, no processo de gestão, em conjunto com a agência estatal ambiental responsável, o Instituto de Conservação do Meio Ambiente e Biodiversidade (ICMBio). Isso implica que a inclusão destes atores nas tomadas de decisões correspondentes é uma prerrogativa legal deste tipo de UC. Com o objetivo de veicular tal inclusão, a legislação vigente (SNUC, 2000; Instrução Normativa nº 02, ICMBio/MMA-BRASIL, 2007) regulamenta a criação de um espaço participativo-deliberativo de gestão para este tipo de Unidade de Conservação, a saber, o Conselho Deliberativo. Cabe notar que o fato de possuírem conselhos deliberativos, ao invés de conselhos consultivos – como a maioria das outras unidades de conservação de uso sustentável – é uma característica fundamental das RESEX.

As RESEX foram criadas e implantadas inicialmente nas áreas florestais, principalmente no bioma amazônico, que conta com o maior número delas (trinta e uma) (ICMBio)⁴. Porém, uma quantidade considerável de RESEX tem sido criada nas zonas costeiras, sendo que a maioria delas não tem cinco anos de existência. De acordo com as estatísticas do ICMBio, atualmente existem 58 (cinquenta e oito) RESEX, sendo que 19 (dezenove) delas estão localizadas nos ambientes costeiros, abrangendo os ecossistemas de mangue, estuarinos e marinhos, entre as quais a RESEX Marinha do Pirajubaé.

A RESEX Marinha do Pirajubaé foi a primeira a ser criada no ambiente costeiro, pelo Decreto de criação nº 533, de 20 de maio de 1992. Assim, essa RESEX marinha está completando 20 anos de existência. Todavia, similarmente à maioria das RESEX marinhas criadas recentemente, não possui um plano de manejo aprovado e em operação, dispondo apenas de um plano de utilização. Da mesma forma, até outubro do ano de 2010 a RESEX do Pirajubaé não possuía um Conselho Deliberativo criado e em funcionamento, situação que se alterou no desenrolar da nossa pesquisa, quando esse Conselho tornou-se objeto da mesma.

Um fato que diferencia substancialmente a realidade social e ambiental da RESEX do Pirajubaé das demais RESEX instituídas no Brasil é a sua localização incrustada em uma área altamente urbanizada, a ilha de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina (SC). A expansão urbana em Florianópolis vem sendo guiada, principalmente, pela especulação

⁴ ICMBio. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br>

imobiliária atrelada ao setor turístico. Tal situação agrava consideravelmente as disputas pela apropriação dos espaços costeiros e recursos pesqueiros comuns na área da RESEX. Neste contexto paradoxal e conflituoso, insere-se a luta dos extrativistas da RESEX do Pirajubaé para garantir seus direitos sobre a gestão deste território e respectivos recursos pesqueiros.

A participação dos grupos extrativistas na tomada de decisões sobre a gestão das RESEX é um direito que deve ser assegurado por este formato jurídico-institucional de cogestão dos recursos naturais comuns e o espaço legalmente construído para isso é um conselho gestor deliberativo. Contudo, diversos estudos sobre participação e deliberação em conselhos gestores (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2005; LÜCHMANN, 2006, 2009; FUKS e PERISSINOTTO, 2007) apontam uma série de obstáculos para que espaços participativos consolidem a gestão democrática que deles se espera. Entre os desafios que se impõem ao processo participativo e deliberativo destaca-se a tendência à reprodução de relações de poder pré-estabelecidas nos espaços participativos, através de determinados discursos, práticas e procedimentos burocráticos, além das desigualdades sociais e políticas entre os atores nestes espaços (WENDHAUSEN, 1999, WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006; FUKS e PERISSINOTTO, 2006 e 2007; LÜCHMANN, 2006, 2007; LÜCHMANN e BORBA, 2008).

No caso da RESEX, embora este formato jurídico-institucional regulamente a participação e a deliberação da população extrativistas na gestão desta UC, não se pode garantir que tais processos sejam efetivamente instaurados. Para a RESEX do Pirajubaé os desafios se acentuam devido à referida condição urbana desta UC que agrava os conflitos de interesses em torno da apropriação dessa área. Desta forma, nesta pesquisa buscamos explorar os alcances e limites da participação-deliberativa da população extrativista na gestão da RESEX do Pirajubaé, tendo em vista a gestão democrática desta UC. Para tanto, analisaremos a experiência participativa do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé, cuja criação e primeiro ano de funcionamento foram acompanhados pela pesquisa.

Ao abordarmos o formato jurídico-institucional RESEX, estamos tratando de uma política pública de gestão/conservação dos recursos naturais condutora de novas relações entre Sociedade e Estado. Neste sentido, as reflexões sobre participação política e deliberação podem contribuir significativamente para o entendimento destas experiências participativas de gestão dos recursos naturais.

Assim, para embasar nossas análises, julgamos ser impreterível recuperar o debate sobre democracia, participação e deliberação, desenvolvido nos campos da ciência política e da sociologia, tais como os estudos de Dagnino (2002, 2006); Avritzer (1995, 2000); Fung e Cohen (2007); Fuks e Perissinoto (2007); Lüchmann (2002, 2006, 2007, 2009) e Wendhausen

(1999, 2006, 2007). Esta literatura apresenta problematizações sobre a participação que, em geral, estão ausentes na abordagem dos “*Commons*”. Estes estudos abordam experiências participativas na gestão de políticas públicas e no controle social sobre as ações do Estado, os intitulados novos espaços públicos. Tais espaços participativos são considerados um marco de novas relações entre Sociedade civil e o Estado (DAGNINO, 2002; LÜCHMANN 2007; 2009). Os estudos sobre estes espaços têm debatido os avanços e os limites da participação e deliberação veiculadas por eles para promover a gestão democrática nas mais diversas áreas da gestão estatal.

Processos de gestão efetivamente participativos e deliberativos, condutores de relações mais democráticas entre Sociedade e Estado, segundo o modelo da Democracia Deliberativa, devem ser guiados por princípios de inclusão, igualdade e pluralidade participativa na produção de decisões que atendam o bem comum (LÜCHMANN, 2007, 2009; CUNHA, 2007). É nesta perspectiva que nos interrogamos sobre a efetivação do processo participativo e deliberativo na gestão da RESEX do Pirajubaé, ou seja, este espaço jurídico-institucional de decisão promove a gestão democrática desta UC?

Destarte, objetivamos nesta tese compreender em que medida o Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista (RESEX) Marinha do Pirajubaé (Florianópolis-SC) e os processos decisórios participativos são condizentes com as premissas do modelo da democracia deliberativa, no sentido de promover a gestão democrática desta UC. Tendo em vista este objetivo principal, buscamos cumprir os seguintes objetivos específicos:

- a) Resgatar o histórico e o contexto institucional e comunitário da RESEX, destacando os principais conflitos socioambientais;
- b) Analisar a criação, o arranjo institucional e a dinâmica do Conselho Deliberativo;
- c) Verificar condições e motivações dos atores, principalmente os extrativistas, para a participação no Conselho Deliberativo;
- d) Analisar as relações entre os distintos saberes envolvidos nas deliberações do Conselho Deliberativo;
- e) Compreender em que medida os princípios de inclusão, igualdade e pluralidade participativa estão presentes nos processos participativo e decisório desencadeados pelo Conselho Deliberativo;
- f) Refletir sobre os alcances e limites da participação e da deliberação no Conselho Deliberativo, em relação ao “empoderamento” dos extrativistas na tomada de decisão sobre a gestão da RESEX do Pirajubaé.

No primeiro capítulo desta tese tratamos da Introdução, na qual situamos o leitor sobre tema que será desenvolvido. Explicamos o trabalho a ser desenvolvido, o ponto de partida – a questão da pesquisa, uma síntese teórica, os objetivos que pretendemos atingir e o desenvolvimento dos capítulos.

No segundo, apresentamos o referencial teórico analítico, subdividido em três seções: a primeira (2.1) se refere à abordagem sobre modos de apropriação e gestão dos recursos comuns ou Enfoque dos “*Commons*”; a segunda seção (2.2) corresponde ao debate desenvolvido na literatura sobre participação e deliberação. Por fim (2.3), discutimos as dimensões da participação deliberativa nos espaços públicos que serão analisadas nesta tese.

O terceiro capítulo foi elaborado com intuito de possibilitar um maior entendimento sobre o formato jurídico-institucional RESEX. Neste capítulo, inicialmente, abordamos a origem sócio-histórica das RESEX (3.1), posteriormente examinamos os avanços que este modelo representa, mas também os obstáculos que se impõem à concretização de suas prerrogativas (3.2), que estão relacionados, contraditoriamente, ao próprio processo de institucionalização das RESEX (CUNHA, 2010; 2011) e, por fim, discutimos o formato do espaço participativo requerido por esta instituição (3.3).

Já no capítulo quatro buscamos detalhar nossos passos metodológico e assim trazemos a opção por realizar um estudo de caso. A seguir (4.1), apresentamos um esquema teórico-analítico no qual intentamos articular categorias e conceitos apresentados no capítulo 2 e construir um raciocínio que nos permitisse o “olhar” para nosso problema de pesquisa – a participação e deliberação na RESEX do Pirajubaé. Na seção seguinte (4.2), detalhamos e discutimos os procedimentos e as etapas de coleta de dados da pesquisa.

No capítulo cinco discutimos o histórico institucional e comunitário da RESEX Marinha do Pirajubaé. Na primeira seção (5.1), inicialmente abordamos o processo de criação e implementação desta UC e, em seguida, a situação social e ambiental, historicamente determinada, da mesma (5.2). Destacamos a mobilização e a organização política dos extrativistas, bem como os conflitos engendrados na RESEX (5.3). Nos itens 5.4 e 5.5, intentamos remontar o histórico de participação na gestão da RESEX, até o momento em que nossas observações de campo foram iniciadas.

O capítulo seis corresponde à análise da experiência participativa do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé, onde buscamos compreender em que medida a participação e deliberação no Conselho Deliberativo são condizentes com os princípios do modelo da democracia deliberativa e, portanto, possibilitam a gestão democrática desta UC e o “empoderamento” dos extrativistas neste processo. Inicialmente, discorreremos sobre o

processo de criação e consolidação deste espaço institucional, analisando seu desenho (6.1). Na seção seguinte (6.2), detalhamos e discutimos as condicionantes de participação dos atores no Conselho Deliberativo, especialmente dos extrativistas. Na seção 6.3, abordamos a relação entre os distintos saberes, o tecnocientífico e o dos extrativistas (saber “local”), travada nos processos participativo-deliberativos do Conselho analisados por nós. Para cada uma destas dimensões discutimos os alcances e os limites da participação e deliberação oportunizadas por este espaço de decisão. Por fim, no capítulo 7, tecemos nossas considerações finais, onde elencamos as principais conclusões sobre o objeto deste trabalho e, também, destacamos as questões que entendemos como importantes para serem realçadas.

2 GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS COMUNS, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

A conservação da biodiversidade, através de Unidades de Conservação, não envolve só os aspectos ecológicos da conservação. Ela nos remete à questão do processo político da gestão dos recursos naturais de uso comum. A conservação destes recursos torna-se indissociável das populações que deles usufruem, mais especificamente, da participação nas decisões sobre apropriação e uso por parte daqueles que usufruem dos recursos naturais que tornam possível a reprodução de seus modos de vida.

Atualmente, no Brasil, as unidades de conservação possuem, ou devem constituir, espaços de participação. No caso das unidades de conservação federais, estes espaços são obrigatórios – os conselhos gestores. Deles devem participar o Estado, responsável pela instituição e controle das unidades de conservação e a sociedade civil – esta, através de representações dos segmentos sociais envolvidos com a apropriação e a utilização dos recursos naturais de uso comum a serem conservados.

O foco desta tese está nesse processo político, particularmente, nos espaços de participação instituídos para efetivar a gestão da unidade de conservação RESEX. Para analisarmos o caso da RESEX Marinha do Pirajubaé, utilizaremos algumas reflexões teóricas sobre a gestão dos recursos comuns e a importância de sua dimensão político-institucional e sobre os processos de participação política através dos conselhos gestores de políticas públicas. Pretendemos aproximar essas reflexões para compreender os resultados da institucionalização da participação deliberativa na gestão dos recursos naturais de uso comum no nosso estudo de caso.

Iniciaremos com a apresentação do “*Enfoque dos Commons*”, uma abordagem que tem ganhado cada vez mais destaque na literatura contemporânea sobre gestão da conservação dos recursos naturais. Tal abordagem torna-se pertinente em nosso trabalho, pois enfoca os problemas e conflitos engendrados na apropriação dos recursos naturais e os tipos de regimes sobre os quais estes recursos podem ser geridos. Contudo, os nossos objetivos relacionam-se diretamente à dinâmica dos espaços participativos de decisão na RESEX do Pirajubaé. Para analisá-los, na sequência, recorreremos também ao referencial teórico sobre participação e deliberação, ainda que, em geral, este não centralize suas análises e reflexões sobre a gestão dos recursos naturais. Finalmente, apresentaremos os aspectos teóricos relacionados às dimensões analisadas no estudo de caso da RESEX Marinha do Pirajubaé.

2.1 O ENFOQUE DOS *COMMONS* E A DIMENSÃO POLÍTICA DA GESTÃO DOS RECURSOS COMUNS

A abordagem intitulada Enfoque dos *Commons* constitui uma abordagem muito profícua na literatura sobre as questões e os problemas de gestão dos recursos naturais. Os autores que têm adotado tal abordagem são advindos de diversos campos do conhecimento científico, principalmente, dos campos da economia e ciência política, como Elionor Ostrom e Margaret A. McKean, e da biologia/ecologia, como é o caso de Firket Berkes e David Fenny. No Brasil, por exemplo, esta teoria é bem desenvolvida também por autores de campos distintos, como Paulo Freire Vieira, da sociologia política, e Cristiana Simão Seixas, da ecologia. Assim, o Enfoque dos *Commons* é uma abordagem eminentemente de interface entre campos das ciências naturais e sociais. Trata-se da discussão sobre a apropriação de recursos de uso comum, nos quais são incluídos os recursos naturais, e os regimes de propriedade sob os quais podem ser geridos.

Kalikoski (2007) afirma que esta teoria tem permitido aos pesquisadores compreenderem os fatores que influenciam os problemas e condições que favorecem o uso sustentável do *pool* de recursos comuns. Por isso, esta abordagem torna-se relevante nesta tese, já que a RESEX (SNUC, 2000) é um formato jurídico-institucional de propriedade dos recursos naturais que estabelece determinadas regras de gestão para a conservação dos mesmos.

De acordo com Fenny *et al.* (2001), os recursos de uso comum compartilham duas características importantes. A primeira é a dificuldade para controlar o acesso aos recursos de uso comum, ou seja, para excluir usuários potenciais; a segunda característica relaciona-se à subtração: o uso que uma pessoa faz dos recursos de uso comum, subtrai do total disponível para outros potenciais usuários (FENNY *et al.*, 2001; DIETZ *et al.*, 2002; BERKES, 2008). Fenny *et al.* (2001) se referem a esta classe de recursos como “recursos de propriedade comum”. Essa definição se assemelha à apresentada por McKean e Ostrom (2001) através do termo “base comum de recursos” que são as qualidades físicas de sistemas de recursos e que não deve ser confundido com propriedade dos recursos, que está relacionada às instituições sociais. Nesta tese, optamos por adotar o termo “recursos comuns” para nos referirmos a esta categorias de recursos.

Fenny *et al.* (2001), definem quatro tipos de regimes de direito de propriedade sobre os quais os recursos comuns podem ser manejados: livre acesso, propriedade privada, propriedade comunal, classificada por outros estudos – como o de McKean e Ostrom (2001) –

como propriedade comum, e propriedade estatal. No entanto, os autores explicam que estes são tipos ideais. Na realidade, os regimes podem apresentar variantes, não são excludentes, podendo apresentar combinações conflitantes entre si (FENNY *et al*, 2001; MCKEAN e OSTROM, 2001).

Essa diversidade de regimes de propriedade dos recursos comuns vem sendo discutida por vários estudos desde que foi publicado na revista *Science*, em 1968, o ensaio “*The tragedy of commons*”, do professor de biologia da *University of California*, Santa Barbara, Garret Hardin. A frase que abre o artigo é a seguinte: “o problema da população não tem nenhuma solução técnica; isto exige uma extensão fundamental na moralidade”⁵. Hardin (1968) propalava o uso exaustivo e consequente colapso dos recursos comuns, a não ser que estivessem sob regime exclusivo de propriedade privada ou estatal. As proposições de Hardin nesse ensaio estão arraigadas na escola da escolha racional.

Como explicam Hall e Taylor (2003), os teóricos desta escola, cujo um dos mais expressivos é Mancur Olson, precursor da corrente interpretativa da ação coletiva denominada teoria da Mobilização dos Recursos⁶ (OLSON, 1999; GONH, 2006; MELO JÚNIOR, 2007), empregam uma série de pressupostos comportamentais. Para eles, a vida pública é constituída por dilemas de ação coletiva,

[...] definidos como situações em que os indivíduos agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências e o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado). (HALL e TAYLOR, 1996, p. 205).

Seguindo esta linha de raciocínio, Hardin se fundamenta na perspectiva do interesse individual contrário à natureza e à sociedade para desenvolver *The tragedy of commons*. Para resolver o dilema, propõe o controle estatal ou de mercado para gerir os recursos comuns.

Para Ostrom (2000) – juntamente com a “tragédia dos comuns” – “o dilema do prisioneiro” e “a lógica da ação coletiva” foram os modelos teóricos utilizados com mais frequência para fundamentar a recomendação de que, apenas, resoluções estatais ou de mercado seriam capazes de gerir os recursos comuns com êxito. O “dilema do prisioneiro” refere-se a um “jogo” não cooperativo, no qual um jogador sempre optará por estratégias que

⁵ “*The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality*”.

⁶ Melo Júnior (2007) explica que Olson e sua Teoria da Mobilização de Recursos, não concebiam uma identidade coletiva irracional, como queria o interacionismo simbólico, das ações coletivas. A grande novidade trazida por Olson foi enquadrar movimentos sociais como grupos de interesses e o modelo de análise desenvolvido por este autor pode ser classificado como utilitarista.

lhes sejam individualmente mais vantajosas – desertar, retirar, subtrair – independentemente das escolhas do outro jogador. Porém, tais escolhas individuais produziriam um resultado sub-ótimo para o coletivo ou o conjunto de jogadores como um todo (OSTROM, 2000). Ostrom (2000) explica que este dilema se trata de um paradoxo no qual estratégias individualmente racionais conduzem a resultados coletivamente irracionais, no qual os indivíduos estariam “presos”. O dilema do prisioneiro aponta a impossibilidade de que exista cooperação entre indivíduos racionais (OSTROM, 2000).

Em uma perspectiva semelhante, Mancur Olson, em “A lógica da Ação Coletiva” (1999), defende a tese de que existe muita dificuldade em fazer com que indivíduos persigam um bem-estar coletivo ao invés do individual. Tal tese questiona a premissa de que a possibilidade de benefícios para um grupo (entendido pelo autor como um conjunto de indivíduos com interesses comuns) seria suficiente para gerar a ação coletiva dos grupos (OSTROM, 2000). Segundo Ostrom (2000), o argumento de Mancur Olson se fundamenta no fato de que ninguém pode ser excluído de um benefício público, uma vez que este é gerado. Isso desestimularia os indivíduos a contribuírem voluntariamente na produção, ou conquista, deste benefício (OSTROM, 2000).

A autora esclarece que os três modelos “[...] são conceitos extremamente relacionados com a definição da perspectiva convencional com que se aborda muitos dos problemas que os indivíduos enfrentam quando tentam buscar objetivos coletivos. No coração de cada um destes modelos está o problema do carona (*free rider*)⁷” (OSTROM, 2000, p. 32). Ostrom (2000) reconhece nestes três modelos o mérito de captar importantes aspectos de diversos problemas que ocorrem em distintos cenários, mas alerta sobre o perigo do uso metafórico dos mesmos para fundamentar políticas de gestão dos recursos comuns. Neste sentido, Ostrom (2000, p. 6-7) explica que “[...] nem todos os usuários dos recursos naturais são incapazes de transformar suas restrições; se os indivíduos são vistos como prisioneiros, as prescrições políticas tomarão como referência esta metáfora”.

Nessa perspectiva, Ostrom (2000) observa que frente a uma situação empírica com uma suposta estrutura de dilemas dos comuns, propõe-se uma solução por um ator externo. Um conjunto de defensores desta visão corrobora que uma autoridade central deve assumir uma responsabilidade contínua para tomar decisões unitárias sobre um recurso particular. Outros afirmam que uma autoridade central deve parcelar os direitos de propriedade sobre os

⁷ Ver Ostrom (2000, p. 32), que explica o problema do carona como a concepção de que quando uma pessoa não pode ser excluída de benefícios que outros buscam, está incentivada a não contribuir em um esforço comum e “caronear”, ou se aproveitar, dos esforços desses outros.

recursos e permitir que os indivíduos persigam seus próprios interesses dentro de um conjunto de direitos de propriedade bem definidos. A autora explica que tanto os defensores da centralização como os da privatização aceitam como princípio central que a mudança institucional deve vir de fora e ser imposta aos indivíduos envolvidos no dilema. No entanto, apesar de compartilharem a confiança na necessidade e eficácia do Estado para mudar instituições e aumentar a eficiência, as mudanças institucionais que ambas – a centralização por parte do Estado e a privatização – recomendam são distintas e contraditórias.

Neste sentido, a autora propõe que a saída para os dilemas deve considerar as especificidades de cada caso. Ela prefere abordar a questão de como incrementar as capacidades dos participantes, ou usuários dos recursos naturais, para mudar as regras coercitivas do jogo estabelecido, a fim de alcançar resultados distintos das implacáveis tragédias. Para essa autora, é um processo que requer informação confiável sobre as variáveis de lugar e tempo, assim como um amplo repertório de regras culturalmente aceitáveis:

[...] Ao invés de supor que os indivíduos se encontram envolvidos de maneira inevitável em uma trama da qual não podem escapar, deve-se considerar que a capacidade dos indivíduos para evadirem-se de vários tipos de dilemas varia de situação para situação. (OSTROM, 2000, p. 42-43).

Para Ostrom (2000), nem o Estado, nem o mercado têm conseguido com êxito que os indivíduos mantenham um uso produtivo, em longo prazo, dos recursos naturais comuns. No caso de regimes estatais, um exemplo emblemático é o da pesca regional da Nova Inglaterra, na qual a combinação de quotas, alocações, e limitações de saída para pescaria geram mais de 100 restrições, o que resulta em uma ampla violação da lei e, conseqüentemente, em uma situação de sobrepesca (FENNY *et al.*, 2001). Já no caso do mercado, para espécies de crescimento lento e maturidade tardia, como as baleias, por exemplo, o ótimo econômico pode ser a degradação e não o uso sustentável do recurso (FENNY *et al.*, 2001). Em contraposição, observa-se que distintos grupos de usuários locais têm confiado em instituições que remetem a regimes de propriedade comum para regular alguns sistemas de recursos com graus razoáveis de êxito durante longos períodos (OSTROM, 2000).

Estes regimes são definidos por McKean (2000) como arranjos institucionais coletivos **informais** que regulam o acesso, uso, manejo e domínio dos recursos naturais comuns (grifo nosso). Adicionalmente, McKean e Ostrom (2001) explicam que “propriedade comum” ou “regimes de propriedade comum” referem-se a arranjos de direito de propriedade, nos quais os grupos de usuários dividem direitos e responsabilidades sobre os recursos. Esses acordos entre os usuários para regular o acesso e uso destes recursos se fazem respeitar

através de muitos mecanismos.

Assim, contestando a “tragédia dos comuns” vários estudos (BERKES *et al.*, 1989; MCKEAN, 1992; BERKES e FOLKE, 1991; BERKERS *et al.*, 1998; ADHIKARI, 2001; MCKEAN, 2000; OSTROM, 2000; DIETZ *et al.*, 2002; ALCORN *et al.* 2005; BERKES *et al.*, 2005; VIEIRA *et al.*, 2005; THÉ E NORDI, 2006; BERKES, 2006; KALIKOSKI, 2007) têm defendido que grupos locais de usuários podem ter desenvolvidos arranjos institucionais informais, ou regimes de propriedade comum, ancorados na organização social, no saber local e nas práticas costumeiras destes grupos e regulam o acesso dos usuários aos recursos comuns. Não são formas de livre acesso a estes recursos, como o pensado por Hardin.

Embora informais, esses arranjos possuem características encontradas em outros regimes de propriedade. Implicam também em controle, coação, imposição de regras e relações de poder e conflitos de interesses (OSTROM, 2000; FENNY *et al.*, 2001).

Além disso, são arranjos vulneráveis aos efeitos destrutivos gerados por projetos de desenvolvimento que ameaçam a reprodução dos mesmos. Segundo Thé e Nordi (2006), esses arranjos estão ancorados no conhecimento detido pelos usuários e refletem sua organização social, bem como sua relação com ambiente. Este conhecimento é qualificado, em geral, como conhecimento “local” ou “tradicional”⁸.

Esses conhecimentos dos grupos usuários sobre o manejo dos recursos naturais são mantidos, transmitidos e ampliados quase integralmente do decorrer de sua aplicação prática e rotineira, e não resistem à mudança do modo de vida e de uso dos recursos comuns em transformação. Para Gadgil *et al.* (2005, p. 261), estas transformações são rápidas e ocorrem por duas razões:

[...] primeiramente as populações passaram a dispor do acesso a novos recursos, não sendo mais tão dependentes dos recursos vegetais e animais existentes a nível local; e em segundo, a população está cada vez mais perdendo o controle sobre a base de recursos locais, face às investidas do estado e dos interesses corporativos.

Como veremos mais adiante, essa situação se instaurou, no caso da população de pescadores e extrativista da Costeira do Pirajubaé, após uma iniciativa do Estado de Santa Catarina para ampliar a malha viária de Florianópolis, a fim de facilitar o acesso ao aeroporto e às praias localizadas na sua porção sul, através da implementação da Via Expressa Sul.

⁸ Observa-se aqui que o uso destas terminologias não é consensual. Santos *et al.* (2005) afirmam que elas reforçam o abismo epistemológico entre o conhecimento científico e técnico e os outros conhecimentos, ou entre o “especialista” e o “leigo”, nos quais se enquadrariam os conhecimentos de tais grupos de usuários. Por isso, no presente trabalho, evitamos ou utilizamos cuidadosamente estes termos.

Do mesmo modo, Chamy (2004) afirma que o conhecimento que as “comunidades”⁹ possuem sobre os seus domínios tradicionais sofrem uma erosão devido à reorganização dos espaços ditada pelos avanços da economia urbano/industrial e pasteurização cultural global.

Para evitar a perpetuação deste fenómeno, Gadgil *et al.* (2005) sugerem que os conhecimentos “locais” e, logo, os acordos e regras informais por eles subsidiadas, devem ser apoiados de duas maneiras: mediante a criação de instituições formais para sua manutenção e a criação de novos contextos para sua prática.

Nesta perspectiva, uma série de estudos tem defendido que a formulação e implantação de instituições formais para a gestão destes recursos devem reconhecer e incorporar os conhecimentos dos usuários, e as instituições informais por eles subsidiadas; caso contrário, estas instituições podem se transformar em outras mais frágeis e gerar a degradação dos recursos naturais e a desestruturação de sistemas socioprodutivos implicados. Assim, o apoio governamental às instituições comunitárias, que são chaves para lidar com o colapso dos estoques de recursos naturais renováveis, é recomendado (KALIKOSKI *et al.*, 2007). Neste sentido, Chamy (2004) relata que o reconhecimento legal das regras informais de apropriação dos recursos naturais comuns existentes, nas comunidades que deles usufruem, legitima direitos consuetudinários¹⁰ de posse e garantem a manutenção dos espaços comuns.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração em arranjos informais que regulam a apropriação e o uso dos recursos comuns é a influência de fatores de outras escalas sobre a localidade (BERKES, 2008). Esses fatores podem ser econômicos, como demandas de mercado ou incentivos para a exploração de um determinado recurso, ou relacionados a diferenças de poder entre os potenciais usuários dos recursos naturais (DIETZ *et al.*, 2003). Sendo assim, a gestão dos recursos naturais exige ações e políticas de gestão transescalares, e não apenas em nível local.

⁹ Destacamos que o do termo “comunidade” deve ser problematizado e seu uso cuidadoso, pois, como advertem Cooke e Kothari (2001), referenciando Guijt e Shah (1998) em sua obra *“The Myth of Community” (o mito da comunidade)*, a compreensão simplista do termo “comunidade” nos faz vê-las como unidades homogêneas, estáticas e harmoniosas, dentro das quais as pessoas compartilham interesses e necessidades comuns. Guijt e Shah (1998 apud COOKE e KOTHARI, 2001) alertam que a articulação da noção de “comunidade” subestima as relações de poder existentes dentro da “comunidade” e, além disso, disfarça os desequilíbrios a respeito de interesses e necessidades.

¹⁰ Direito consuetudinário é o direito que surge dos costumes de certa sociedade. Não passa por um processo de criação de leis, como no Brasil onde o legislativo cria leis, emendas constitucionais, medidas provisórias etc. No direito consuetudinário, as leis não precisam necessariamente estar num papel ou serem sancionadas ou promulgadas. Os costumes transformam-se nas leis. (http://pt.wikipedia.org/wiki/Direito_consuetudirio).

Como Macedo (2008) explica, a insistência no fortalecimento das capacidades endógenas no nível local não implica a ideia de desarticulação dos sistemas de planejamento em maior escala, por exemplo, a regulação federal da gestão dos recursos comuns que pode atuar no sentido de interferir nos efeitos de práticas de desenvolvimento que ameaçam a reprodução de arranjos informais que são coerentes com a conservação desses recursos. Contudo, instituições externas podem também agir, no sentido de erodir os arranjos informais locais e, com eles, outras possibilidades de gestão que evite a depleção dos recursos comuns (KALIKOSKI *et al.*, 2007).

A solução da gestão compartilhada ou cogestão, ou ainda comanejo dos recursos naturais tem se revelado uma alternativa interessante para a relação entre o local e as instituições “exógenas”. Sistemas de cogestão podem evitar que o poder fique centralizado e distante demais da realidade dos grupos sociais locais implicados e, ao mesmo tempo, impedir que fique tão descentralizado, a ponto de não atingir a dimensão geográfica necessária para resolução de problemas (STORI, 2005). As instituições de cogestão, por permitirem a inclusão dos usuários nas decisões, levam à maior legitimidade das regras de manejo e ao aumento da obediência às mesmas. De acordo com Medeiros,

[...] a cogestão, por ser um processo que envolve a divisão de responsabilidade e autoridade entre o governo e os usuários, pressupõe a estruturação de caminhos para o maior envolvimento dos usuários, bem como no delineamento de instrumentos para uma participação mais efetiva das agências de gestão. (MEDEIROS, 2009, p. 102)

Berkes (2009) esclarece que o comanejo – entendido como o compartilhamento de poder e de responsabilidade entre o governo e os usuários locais dos recursos – é um arranjo no qual parcerias entre a Sociedade civil e o Estado podem surgir.

Considerando a complexidade da realidade de situações reais de manejo dos recursos naturais comuns, surge literatura o comanejo adaptativo como uma perspectiva que tem recebido cada vez mais atenção pelos estudiosos deste campo na busca pela superação dos desafios e limites que se impõem aos arranjos de comanejo. (BERKES, 2009). Segundo Berkes (2009), o comanejo tornou-se colaborativo na prática e, atualmente, gradativamente se baseia no aprender-fazendo. Assim, o autor explica que o comanejo e o manejo adaptativo têm sido envolvidos na direção de um terreno comum: comanejo adaptativo. De acordo com Macedo (2008), há vários autores que consideram que nossas ações devem vislumbrar o estabelecimento destes processos de cogestão adaptativa, considerando-se a cogestão um processo contínuo de gestão de problemas, no qual as incertezas e surpresas sempre estarão

presentes. Este processo pressupõe o aprendizado institucional, no qual as decisões não são o fim, mas parte de um processo dinâmico de aprendizagem (MACEDO, 2008).

A Reserva Extrativista (RESEX), objeto de estudo desta pesquisa, configura-se como um modelo de jurídico de cogestão. Trata-se de um formato que propõe a articulação entre instituições comunitária e estatal, ou seja, mescla regimes de propriedade comum e estatal e, portanto, pressupõe o compartilhamento de poder entre usuários dos recursos e agência estatal na tomada de decisões.

Embora a cogestão tenha sido apresentada como uma solução possível, algumas ressalvas são apresentadas, no que se refere à efetividade desse arranjo nas localidades nas quais ele foi empregado. Berkes (2009, p. 1692) observa:

muitas pesquisas têm contestado a visão do comanejo como uma panaceia de legitimidade e alegado que esta estratégia é fraca para redução da pobreza e “empoderamento” dos marginalizados. Tais críticas afirmam que o comanejo, e a descentralização em geral levam ao reforço do poder da elite local ou ao fortalecimento do controle estatal. (BERKES, 2009, p. 1962, tradução nossa).

Esses problemas podem variar de acordo com os diferentes processos de institucionalização dos arranjos de cogestão, e ainda com as contradições impostas pela própria estrutura econômica e política das sociedades na qual tais instituições se inserem e que são por estas incorporadas.

Como podemos perceber ao longo desta seção, as pesquisas e reflexões desenvolvidas pela abordagem dos recursos comuns destacam o papel dos arranjos institucionais na gestão/conservação dos mesmos. Para Berkes (2005), o foco nas instituições emerge na literatura sobre recursos comuns elucidando uma rica diversidade de opções para a criação de regras capazes de evitar a “tragédia dos comuns” anunciada por Hardin (1968). Como vimos, muitos estudos neste campo têm defendido a importância da existência de instituições jurídicas, ou legitimadas pelo Estado de direito, de cogestão dos recursos naturais comuns que incluam os usuários dos mesmos e sua base de conhecimentos na gestão e conservação destes recursos realizada pelo Estado (CHAMY, 2002, 2004; VIEIRA *et al.*, 2005; GADGIL *et al.*, 2005; BERKES, 2009; MEDEIROS, 2009). O formato jurídico-institucional RESEX é uma das possibilidades de arranjo para cogestão dos recursos comuns.

Destacamos que a concepção de arranjos institucionais adotada por tais estudos “[...] designa as regras que definem os espaços de manobra num contexto de tomada de decisão sobre as relações entre os sistemas sociais e os sistemas ecológicos” (MEDEIROS, 2009, p. 92). O referido autor destaca que tal conceito está fortemente relacionado a valores e crenças.

Neste sentido, Douglass North, um dos principais neo-institucionalistas, defende que as instituições influenciam no direcionamento das escolhas de uma sociedade e seus consequentes resultados (MEDEIROS, 2009).

Sobre a perspectiva do neo-institucionalismo, Hall e Taylor (2003, p. 194) esclarecem que “[...] duas questões são fundamentais em toda análise institucional: (1) como construir a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual instituições surgem e se modificam”. Ora, é perceptível que estas questões são centrais na abordagem dos recursos comuns ou Enfoque dos *Commons* que apresentamos nesta seção.

Com relação ao reconhecimento de arranjos institucionais informais pelo Estado de direito, ou seja, na sua transformação em instituições jurídicas, como no caso dos arranjos de cogestão que envolvem usuários dos recursos naturais e o Estado, por exemplo, as RESEX, deve-se ter cautela. Este processo não exclui relações de poder e dominação que se articulam ao consenso objetivado nos arranjos institucionais. Segundo Cunha,

[...] a permeabilidade do Estado na incorporação de demandas dos grupos subalternos, subtraindo-os de sua lógica e ao mesmo tempo apresentando-os como universal, faz parte do processo de construção da hegemonia, onde força e consenso operam como par dialético do Estado. (CUNHA, 2011, p.12).

Na presente tese, mesmo considerando a contundência das críticas à abordagem dos comuns, esta vertente é um ponto de partida importante para nossas análises, já que a Reserva Extrativista (RESEX) configura-se um formato jurídico-institucional de cogestão, ou gestão compartilhada, dos recursos naturais comuns. Assim, embora este modelo de instituição apresente particularidades sócio-históricas significativas, como veremos no capítulo seguinte, ele pressupõe o “jogo cooperativo” (OSTROM, 2000) entre os usuários dos recursos naturais e o Estado na busca de acordos coletivos legítimos para evitar ou reverter possíveis “dilemas dos comuns”.

Para além da necessidade de formação de arranjos institucionais, e a ela relacionada, está a interação que corresponde, em última instância, à distribuição do poder na tomada de decisões entre os atores na cogestão dos recursos comuns (BERKES, 2009). Aí se concentra a dimensão política da gestão da biodiversidade, foco desta tese. A justificativa para a existência da cogestão está baseada na necessidade de interferência das populações de uma localidade nas decisões relacionadas à conservação que afetam os seus modos de vida. Isto se refere não só para legitimar e aceitar as decisões sobre a conservação tomadas pelos atores “externos” à localidade, como também para dialogar e enfrentá-las, ser for o caso, em arranjos

institucionais que permitam a igualdade, justiça e empoderamento (id. *ibid.*).

Para Macedo (2008, p. 45)

[...] a participação é uma pré-condição para o desenvolvimento e fortalecimento da auto-determinação e autonomia das populações locais usuárias dos recursos ambientais. Ela possibilita o rompimento de laços históricos de dependência e subordinação dessas populações em relação aos detentores tradicionais das definições a respeito das políticas públicas.

Desta maneira, nos interessa observar se a instituição RESEX, particularmente no caso da RESEX Marinha do Pirajubaé, é capaz de promover a efetiva participação e deliberação dos grupos de extrativistas nas tomadas de decisões sobre o manejo dos recursos pesqueiros comuns, de maneira a promover justiça, igualdade e “empoderamento”. Para isto, consideramos as contribuições teóricas da literatura sobre participação e deliberação, que nos trazem elementos para analisar o foco central desta tese.

2.2 AS CONTRIBUIÇÕES DO DEBATE SOBRE PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

A incorporação de práticas discursivas sobre participação popular e dos procedimentos correspondentes no que tange à gestão/conservação dos recursos naturais, ao longo das últimas décadas, internacionalmente e no Brasil, é notável e refletem uma mudança nas concepções institucionais convencionais nesta arena, nas quais as agências governamentais centralizavam as decisões sobre a gestão dos recursos comuns nas áreas protegidas. Neste sentido, Pimbert e Pretty (2000) observam que, gradativamente, a participação foi ganhando destaque neste campo; por exemplo, na década de 80 a participação foi considerada como de interesse na proteção dos recursos naturais e, logo em seguida, na década de 90, passou a ser vista como meio de envolver as populações no manejo de áreas protegidas (PIMBERT e PRETTY, 2000; TEIXEIRA, 2004), como afirmam Vieira, Berkes e Seixas (2005, p. 74):

[...] nos anos 1980, iniciou-se uma mudança paradigmática nas práticas de desenvolvimento e gestão de recursos naturais em algumas regiões, com base na valorização do conhecimento técnico e ecológico local, que culminou, nos anos 1990, com diversas iniciativas de envolvimento comunitário na elaboração, implementação, e avaliação de projetos de desenvolvimento e gestão dos recursos naturais.

No Brasil, essas transformações estão também relacionadas ao processo de redemocratização iniciado na década de 80 e que se acentua na década de 90 (DAGNINO 2002, 2006; GONH, 2004, WENDHAUSEN, BARBOSA e BORBA, 2006). Assim, tais

mudanças no campo da gestão/conservação dos recursos naturais nas últimas décadas se circunscrevem em um cenário mais amplo de transformações nas relações entre Estado e sociedade civil (PIMBERT e PRETTY, 2000; VIEIRA; BERKES e SEIXAS, 2005). Este cenário se reflete nas possibilidades de gestão dos recursos comuns de forma mais democrática. Os mecanismos de participação e deliberação regulamentados pelo formato jurídico-institucional RESEX representam um desses avanços.

A maioria dos estudos sobre o manejo dos recursos naturais tem defendido a participação como um instrumento fundamental para aumentar a legitimidade das regras de manejo e garantir sua maior eficácia na gestão/conservação dos mesmos – o sucesso da conservação depende da gestão democrática do uso destes recursos. Contudo, esses estudos, em sua maioria, não problematizam a participação do ponto de vista sociopolítico, ou seja, não questionam os avanços e os limites da participação para incluir e “empoderar”, efetivamente, os grupos usuários nas tomadas de decisão sobre gestão/conservação dos recursos naturais. As pesquisas teórico-analíticas sobre participação e deliberação, desenvolvidas no campo da sociologia e ciência política, podem contribuir na problematização de experiências de participação na gestão dos recursos comuns como, por exemplo, aquelas desenvolvidas por Macedo (2008) e Limont (2009), sobre processos participativos em Unidades de Conservação.

Em geral os estudos sobre participação e deliberação transcorrem sobre as experiências em arenas que possuem um alcance mais amplo na sociedade, tais como o sistema político nacional, a saúde, a assistência social, a segurança etc. Contudo, suas análises e reflexões são pertinentes para compreendermos a experiência do Conselho Deliberativo da RESEX. Este também é um espaço de participação e deliberação, sobre o qual questionamos se ocorre, de fato, participação e a deliberação, capazes de promover “empoderamento” dos grupos extrativistas.

Inicialmente situamos o debate contemporâneo sobre democracia, particularmente, na perspectiva da Democracia Deliberativa. Posteriormente, resgatamos as contribuições do debate sobre os limites e as possibilidades da participação deliberativa, com especial atenção para as experiências participativas brasileiras. Ao final, elencamos as dimensões teórico-analíticas, as quais agregam alguns fatores que podem influenciar o sucesso das experiências participativas, tendo em vista o ideário da democracia deliberativa e o objetivo de empoderamento.

2.2.1 Participação e deliberação na perspectiva da democracia deliberativa

O debate contemporâneo sobre a democracia está fundamentado nas críticas ao modelo da democracia liberal-representativa feitas pelos teóricos da democracia participativa e da democracia deliberativa. Embora oriundos de tradições teóricas distintas (FUNG e COHEN, 2004), estes modelos advogam que a participação política da sociedade civil, via espaços públicos institucionais de debate e decisão coletiva, é fundamental para a ampliação do escopo democrático dos sistemas políticos.

Na América Latina desenvolvem-se novos espaços públicos de participação e deliberação, fazendo com que as reflexões sobre a democracia pensem outras possibilidades de construção de uma sociedade democrática. No Brasil, desde a década de 1980 se observa um aumento destes espaços na sociedade civil e aqueles que articulam a gestão pública aos grupos sociais até então dela excluídos. Estes espaços estão

[...] re-significando a ideia de democracia e demonstrando, em distintas escalas e graus de complexidade, que é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, **da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças.** (DAGNINO *et al.*, 2006, p. 14, grifo nosso).

Observa-se que o aumento do número de espaços participativos é resultado não só de movimentos populares por participação nas decisões públicas, mas também, da gestão pública que procura “[...] ampliar os canais de comunicação e negociação entre Estado e Sociedade” (COELHO e FAVARETO, 2007, p. 97) para a elaboração de políticas públicas mais eficazes. São experiências que têm sido estabelecidas em todos os níveis da Federação, como os Conselhos de Saúde, Conselhos de Assistência Social, Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos de Segurança, Conselhos do Meio Ambiente e Orçamentos Participativos (OPs).

O espaço participativo previsto pela instituição RESEX, o Conselho Deliberativo, configura-se como um tipo de espaço público que visa “a ampliação e democratização da gestão estatal” (DAGNINO, 2002), na medida em que pressupõe a participação de grupos usuários dos recursos naturais, as populações extrativistas, na gestão estatal destes recursos.

O espaço público nos quais ocorre a participação e a deliberação dos assuntos públicos é central para o desenvolvimento da democracia deliberativa. É nestes espaços que se executa a interação social para além do Estado. Conforme refere Avritzer, é no espaço público que:

[...] os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado. Os indivíduos no interior de uma esfera pública discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade pública sensível a suas deliberações. [...] a ideia aí presente é de que o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública (AVRITZER, 2000, p. 36).

A participação nas decisões sobre as questões públicas é condição para o desenvolvimento da democracia deliberativa. Ela constitui o debate público do qual fazem parte os atores que serão atingidos pelas decisões tomadas no espaço público. Só assim as deliberações são legitimadas. Segundo Lüchmann (2006, p. 17) a participação é “[...] um processo no qual a população toma parte (ativamente e de formas variada) nas decisões políticas.”. Ainda que em posições sociais desiguais, o espaço público proporciona aos participantes a possibilidade do debate fundamentado na razão, no qual a argumentação permite a inserção de distintos pontos de vista sobre determinado assunto conduzindo a um processo de tomada de decisão mais inclusivo e plural.

Assim, a deliberação decorrente da participação é o resultado de um debate no qual as argumentações em torno de posições apresentadas sobre uma questão devem ser discutidas, avaliadas, por todos os participantes do debate. Segundo Avritzer (2000, p. 25), “a origem etimológica deste termo deliberação permite dois significados: ‘decidir, resolver’ ou ‘ponderar, refletir’.”. O aspecto decisório caracterizou o processo deliberativo, desde autores clássicos como Jean Jacques Rousseau. Isto leva à ideia da possibilidade de decisões sem participação. Contudo, a ideia de “ponderar, refletir”, tem sido usada desde 1970 “[...] para exprimir a ideia de um processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada questão são pesados” (id. *ibid.*).

Por estar assentada na perspectiva argumentativa, a teoria democrática deliberativa defende procedimentos de debate e decisão coletivos que incluam todas as pessoas possivelmente afetadas, as quais interagem por meio de um discurso racional para a produção das deliberações (HABERMAS, 1995). Embora resultado de um processo participativo, argumentativo, racional, as decisões não são necessariamente unânimes. Elas podem se conformar como “[...] acordos produzidos por meio de processos justos, inclusivos e cooperativos, e a forma de se tomar as decisões contribui para que todos as aceitem, mesmo que delas discordem, pois reconhecem que puderam influenciar no processo e contribuíram para os resultados.” (CUNHA, 2007, p. 28).

A democracia deliberativa possibilita o enfrentamento de estruturas de poder estabelecidas (OGANDO, 2010, p. 94) e avanços na construção de novos arranjos de poder para as decisões coletivas. Sobre esse assunto, Lüchmann sintetiza as principais características da democracia deliberativa:

A democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, **conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional**. [...] A democracia deliberativa constitui-se, portanto, como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública, tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal (LÜCHMANN, 2007, p. 186, grifo nosso).

As constatações referenciadas acima, nos conduzem a seguinte questão: a democracia deliberativa conduz ao empoderamento? A partir das considerações sobre empoderamento de Wendhausen, Barbosa e Borba (2006, p. 133), é possível pensar que sim. Para essas autoras, o empoderamento, um conceito polissêmico, “[...] significa o aumento do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão, discriminação e dominação social”.

Para que isso ocorra é necessário que exista um processo de participação democrático, no qual os excluídos possam, efetivamente, deliberar sobre os aspectos que afetam diretamente suas vidas: políticas públicas, recursos públicos, e outros assuntos coletivos que envolvem interesses diversos, como a apropriação e uso dos recursos comuns. Neste sentido, segundo as mesmas autoras “[...] empoderar passa a ser o papel de gestão, parceria e responsabilidade que cada ator social assume junto com o Estado, diante da vida.” (WENDAHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006, p. 133). Portanto, pressupomos que experiências coerentes com os pressupostos da democracia deliberativa podem gerar empoderamento de grupos politicamente excluídos.

A partir das considerações acima, torna-se relevante apreciar os pressupostos da teoria da democracia deliberativa, tendo em vista o processo participativo de decisão nas RESEX. Embora o contexto institucional das RESEX seja bastante peculiar, o espaço e os mecanismos de discussão e decisão normatizados por esta instituição, o Conselho Deliberativo, assemelham-se àqueles idealizados pela democracia deliberativa, cujos princípios foram apresentados acima (HABERMAS, 1995; AVRITZER, 2000; FUNG;

COHEN, 2007; LÜCHMANN, 2007; CUNHA, 2007). Como veremos no próximo capítulo, o formato jurídico-institucional RESEX regulamenta que os acordos/normas estabelecidos, entre o Estado e os grupos usuários, para gestão de determinada base de recursos comuns – sobre os quais transcorremos na seção anterior deste capítulo – devem ser construídos através de procedimentos institucionais de debate e decisão coletivos semelhantes àqueles requeridos pelo modelo da democracia deliberativa (OSTROM, 2000; BERKES, 2005, 2009).

Conselho Deliberativo das RESEX é um espaço jurídico-institucional que articula Estado e sociedade na gestão/conservação dos recursos naturais, uma vez que prevê a participação das populações extrativistas na tomada de decisão sobre a gestão deste tipo de Unidade de Conservação (UC). Portanto, este espaço se configura como uma esfera pública na arena da gestão/conservação dos recursos comuns, que visa à ampliação da participação de grupos específicos da sociedade civil – as populações extrativistas.

A análise da experiência do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé, proposta nesta tese, tem a ambição de verificar sua efetividade como um espaço participativo e deliberativo, no sentido de possibilitar a gestão democrática desta UC. Intentamos assim compreender em que medida os princípios que devem orientar o processo de debate e decisão, na perspectiva do modelo da democracia deliberativa, estão presentes no referido Conselho. Isso significa, em última instância, verificar se os processos de deliberação neste espaço participativo, de fato, promovem “um re-ordenamento na lógica de poder tradicional” e, portanto, alteram a distribuição do poder entre agência governamental (ICMBio) e os usuários dos recursos (população extrativista) nas tomadas de decisão sobre a gestão da RESEX.

No item seguinte discorreremos sobre estudos que têm apontado diversos obstáculos para a concretização dos ideais do modelo da democracia deliberativa nas experiências participativas analisadas (LÜCHMANN, 2006, 2007, 2009). Segundo Lüchmann (2007, p. 187) são críticas relacionadas à “[...] ênfase que ele confere às condições de igualdade, liberdade e pluralidade participativa e na possibilidade de construção de consensos políticos e legítimos.” Consideramos que muitas destas críticas são contundentes para compreendermos os obstáculos que podem obstruir o processo participativo-deliberativo e, portanto, minar os avanços do Conselho Deliberativo da RESEX, no sentido de se constituírem uma experiência coerente com o modelo da democracia deliberativa.

2.2.2 Avanços e limites da participação e deliberação

As expectativas em relação às experiências de participação deliberativa que se desenvolveram nos espaços públicos no Brasil, nem sempre foram contempladas. Dagnino (2002) apresenta algumas das expectativas sobre a institucionalização da participação da sociedade civil na gestão pública, especialmente dos grupos sociais normalmente excluídos das deliberações em torno das políticas públicas. São elas: a eficácia dos resultados, o aumento da transparência, responsabilidade e controle da sociedade sobre as agências públicas, a ampliação da negociação do Estado em nome do interesse público e não de grupos específicos mais próximos ao poder estatal, além de se constituírem como espaços educacionais de promoção da cidadania.

No entanto, na medida em que as experiências desenvolvidas nos espaços públicos – a partir dos anos 1980 – foram sendo analisadas, evidenciaram-se as possibilidades, os obstáculos e limites para a efetivação dessas expectativas (LÜCHMANN, 2006, 2007, 2009), em última instância, para a efetivação da democracia deliberativa.

Fuks e Perissinotto (2006, p. 69) observam que “[...] a ampliação da participação só produziria o efeito que dela se espera caso os novos participantes sejam capazes de exercer o poder ¹¹ em seu interior, seja interferindo no processo decisório, seja moldando a agenda pública.”.

E quais seriam os principais impedimentos para a realização dessas expectativas? Wendhausen, Barbosa e Borba (2006) observam que só a institucionalização dos espaços participativos sem a atuação democrática não garante o empoderamento dos atores excluídos dos processos de gestão. Por exemplo, as autoras advertem que apesar de diversos conselhos gestores – aos quais se assemelha em alguma medida o formato do Conselho Deliberativo das RESEX – oportunizarem a participação de vários segmentos sociais politicamente excluídos, como uma maneira de possibilitar que as demandas dos grupos representados nestes espaços sejam comunicadas e negociadas, o que se tem observado em diversos casos é “[...] o uso deste espaço, dito democrático, de modo contrário, perpetuando práticas como a manipulação, o clientelismo, a troca de favores, a cooptação, etc., as quais inviabilizam a efetivação da democracia” (WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006, p. 132).

¹¹ Fuks e Perissinotto explicam que as respostas mais usuais para a questão “quem tem poder” são oriundas da tradição weberiana. Nesta perspectiva, o poder pode ser definido como capacidade de influenciar no processo decisório, isto é, de impor aos outros um determinado curso de ação em relação a um assunto específico. Os autores ainda observam que esta questão é tão fácil de fazer como difícil de responder.

Para Ogando (2010, p. 94) os grupos sociais historicamente excluídos da distribuição de poder encontram dificuldades para participarem dos espaços públicos. Lüchmann (2009) elenca os seguintes impedimentos à consolidação das experiências dos conselhos como exemplos de democracia deliberativa:

[...] cultura autoritária; falta de qualificação da representação tanto da área governamental como da sociedade civil; vetos governamentais e mecanismos de obstrução e inviabilização das resoluções dos Conselhos; carência de informações; falta de recursos e autonomia; conflitos de interesses no campo da sociedade civil; precária articulação com as bases; e amarras burocráticas. (LÜCHMANN, 2009, p. 2)

Tais obstáculos estão relacionados às dificuldades para efetivação dos princípios de inclusão, igualdade, liberdade e pluralidade participativa e para a construção de consensos legítimos, nos quais o modelo da democracia deliberativa se fundamenta (LÜCHMANN, 2007; CUNHA, 2007).

No entanto, apesar disso, alguns exemplos de espaços públicos apresentaram resultados positivos, por exemplo, algum grau de inclusão de atores sociopoliticamente desfavorecidos, no que se refere ao desenvolvimento da participação nos processos de gestão pública. Essas experiências analisadas oferecem elementos para observarmos os fatores mais ou menos responsáveis por sucessos no que se refere ao desenvolvimento da democracia deliberativa.

Por esse motivo, julgamos pertinentes analisar a qualidade da participação e deliberação na experiência do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé, no sentido de verificar em que medida alguns princípios da democracia deliberativa se concretizam neste espaço participativo e quais fatores podem estar obstruindo este processo de gestão democrática. O estudo de caso pode “apontar, à luz de experiências concretas, algumas diretrizes mais gerais que sirvam como norte para avaliação de outras experiências participativas.” (LÜCHMANN, 2002, p. 17).

Discorreremos a seguir sobre alguns fatores condicionantes que poderão ser observados no estudo de caso, capazes de influenciar, direta ou indiretamente, as condições de inclusão, igualdade, e pluralidade participativa, bem como a própria legitimidade das decisões, que são tão caras ao modelo da democracia deliberativa. Para tanto, a partir da literatura, elencamos algumas dimensões teórico-analíticas as quais agregam diferentes fatores inter-relacionados entre si e, que consideramos as mais pertinentes para refletir sobre a experiência do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé, tendo em vista as peculiaridades desse espaço.

2.3 DIMENSÕES DA PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA NOS ESPAÇOS PÚBLICOS

A participação social em processos consultivos ou deliberativos é um processo multidimensional e, logo, existem diversos fatores que interferem de diferentes maneiras nas possibilidades de sua efetivação e sucesso.

Dentre eles, analisaremos o arranjo institucional no qual se desenvolve o processo participativo; os recursos econômicos e políticos (objetivos e subjetivos) dos atores; os cálculos em torno custos e benefícios da participação, ou, a racionalidade instrumental e; a questão da relação entre saberes. Estas dimensões podem condicionar a decisão dos atores de participar ou não, e/ou influenciar na qualidade do processo participativo-deliberativo.

A situação do exercício de participação e deliberação pela população extrativista na gestão da RESEX do Pirajubaé, no Conselho Deliberativo, será observada para que possamos compreender como tais dimensões interferem na qualidade deste processo.

2.3.1 Arranjo ou desenho institucional

Resgata-se, no debate sobre a participação, a vertente de análise institucionalista que tem sido muito profícua nos estudos sobre fenômenos políticos e já foi mencionada por nós neste capítulo ao tratarmos da abordagem dos “*Commons*”, a qual ressalta o papel das instituições na gestão de recursos comuns. Como Lüchmann e Borba (2008) esclarecem, nesta perspectiva, os mecanismos institucionais voltados à participação social, ao mesmo tempo em que constroem os interesses e as preferências, podem criar oportunidades políticas e, desta forma, afetam a participação e a mobilização dos setores sociais. Na democracia deliberativa a institucionalização de espaços participativos devem garantir discussões democráticas que contemplem os princípios do pluralismo, da igualdade participativa e da promoção da justiça social. (LÜCHMANN, 2002, p. 15).

Os arranjos institucionais ou desenhos institucionais são definidos como “[...] um conjunto de normas, princípios e critérios que dão sustentação à dinâmica participativa [...]” (LÜCHMANN, 2002, p. 16). Eles institucionalizam espaços participativos nos quais Estado e Sociedade civil articulam seus interesses no processo de deliberação sobre políticas, regulamentações e ações voltadas à coletividade. Em última instância, oportunizam um reordenamento da lógica de poder na qual a sociedade civil participa do processo de deliberação sobre os interesses coletivos, retirando a exclusividade das decisões do poder do Estado ou de grupos de poder a ele vinculados.

A análise do funcionamento dos diferentes arranjos institucionais, como os orçamentos participativos e os conselhos gestores, é fundamental para a avaliação dos avanços e limites da gestão democrática (LÜCHMANN, 2002; LÜCHMANN, 2009), uma vez que, dependendo da sua organização, regulamentação e abrangência, eles podem criar condições favoráveis ou dificultarem os processos participativo-deliberativos que se desenvolvem nesses arranjos (LÜCHMANN, 2002, 2009; AVRITZER, 2008; LÜCHMANN e BORBA, 2008; MACEDO, 2008, DUQUE BRASIL e CARNEIRO, 2011).

Logo, o sucesso dos processos participativo-deliberativos depende das normas, dos princípios e critérios que constituem os arranjos institucionais capazes de

[...] desobstruir os canais que impossibilitam ou limitam a efetividade decisória dos processos participativos, tais como: as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional. (LÜCHMANN, 2009, p. 6)

Torna-se, portanto, relevante

[...] avaliar em que medida os procedimentos ou os mecanismos de operacionalização – normas, regras, atores e espaços – da participação e da tomada de decisões constituem-se como elementos importantes para o maior ou menor sucesso da experiência, **enquanto capacidade de realização prática de princípios da democracia deliberativa, quais sejam: pluralismo, igualdade de participação (ou oportunidades iguais) e deliberação coletiva acerca das decisões de interesse público;** [...] parte, portanto, do pressuposto que a efetivação desses princípios democráticos **depende de um conjunto de procedimentos institucionalizados que possibilitem**, de forma mais fiel possível, a participação e/ou representação dos diferentes segmentos sociais que, através de processos de discussão e negociação coletivas e públicas, decidam os interesses e prioridades que serão objeto de intervenção governamental. (LÜCHMANN, 2009, p. 3, grifo nosso).

Como toda instituição social, o arranjo institucional voltado à promoção da participação deliberativa tem a função de organizar esta atividade política e possui a característica da estabilidade ao longo do tempo, uma vez que as instituições atuam no sentido da reprodução de princípios, valores, regras e comportamentos sociais. Mas as instituições não são estáticas. Elas se transformam ou se adaptam na medida em que o conflito de interesses e as forças sociais sobre elas atuam. Além disso, ainda que influenciada pela dinâmica social, as instituições atuam sobre as relações sociais. Elas “[...] também empoderam os atores sociais, estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos sociais” (LÜCHMANN, 2009, p. 6). Portanto, o sucesso das instituições participativas está relacionado não só com o desenho institucional, em si, mas também com as

formas como são articulados o desenho, a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar estes arranjos (DUQUE BRASIL e CARNEIRO, 2011). É por isso que na análise dos arranjos institucionais há que se resgatar e ressaltar o caráter aberto e contingente das lutas e conflitos sociais no processo de organização – ou reorganização – institucional. Ou seja, resgatar o papel da “agência humana” na estruturação da vida político-social. Mais especificamente, na construção e/ou formatação do desenho institucional. (id. *ibid.*)

2.3.2 Os condicionantes da participação social

Estudos sobre espaços participativos (FUKS e PERISSINOTO, 2006 e 2007, WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006) têm analisado os recursos econômicos e políticos dos atores nos espaços participativos. Considera-se não apenas os recursos políticos objetivos, como renda e escolaridade, mas também os recursos subjetivos, por exemplo, a disposição para participar. Eles têm como objetivo compreender em que medida a maior ou menor disponibilidade dos mesmos interfere, de fato, na igualdade política e na distribuição do poder no interior dos espaços participativos.

Como Lüchmann e Borba (2006, p. 60) observam, “recursos materiais (dinheiro) e simbólicos (prestígio, educação)” e/ou as atitudes e crenças relacionadas ao sistema político, os quais refletem, respectivamente, a dimensão objetiva e subjetiva do modelo da centralidade¹², possuem uma relação de proporcionalidade direta com a participação dos cidadãos. A disponibilidade destes recursos pode influenciar a decisão de participar, ou seja, é um fator de motivação para participação. Portanto, está relacionada às possibilidades de inclusão política nas instituições participativas e deliberativas, como o Conselho Deliberativo das RESEX. Paralelamente, esta variável é fundamental para compreendermos as condições de igualdade participativa, pressuposta pelo modelo da democracia deliberativa, nos processos decisórios que ocorrem no interior destes espaços. Nesta perspectiva,

[...] uma boa compreensão do funcionamento destas instâncias participativas exige conhecer as especificidades dos grupos e os impactos dessas especificidades sobre a capacidade de participação de cada um deles. (FUKS e PERISSINOTTO, 2007, p. 63).

¹² O Modelo da centralidade “propõe que a intensidade da participação varia conforme a posição social do indivíduo, porque, quanto mais central do ponto de vista da estrutura social maior a participação e maior o senso de agregação.” (AVELAR, 2004 apud LÜCHMANN e BORBA, 2008, p. 60).

Os espaços instituídos para a participação democrática da sociedade civil podem proporcionar oportunidades de participação, ainda que os segmentos desfavorecidos economicamente, culturalmente e politicamente não possuam os recursos considerados importantes para o sucesso da participação, como certo nível de renda, de acesso aos padrões culturais dominantes que tornam possível a comunicação entre os diferentes participantes, além da experiência de participação política em outros fóruns a ela destinados na sociedade, como partidos políticos, associações etc.

Recursos econômicos, culturais e políticos facilitam a participação política dos atores, pois podem prover maior destreza, capacidade argumentativa e organizativa para defenderem seus interesses na vida pública e, portanto, nos processos deliberativos travados nos espaços públicos que demandam o exercício do discurso racional. Wendhausen, Barbosa e Borba (2006, p. 137), por exemplo, observam que os recursos educacionais (escolaridade) favorecem a formação das pessoas como cidadãos que, cientes de seus deveres e direitos, envolvem-se com “as coisas de seu mundo”, ou seja, participam politicamente.

Neste sentido, Fuks e Perissinotto (2006, p. 72) observam que, segundo o método posicional¹³, a capacidade de cada ator de influenciar o processo decisório “[...] está direta e proporcionalmente associada aos recursos que ele dispõe, recursos que, por sua vez, são atributos das posições sociais e institucionais que eles ocupam.”.

Assim, a pouca disponibilidade de recursos econômicos e culturais pode constituir um obstáculo para a participação. No entanto, é preciso questionar a relação direta entre pobreza e a não participação ou a apatia, que é defendida por parte da literatura crítica sobre democracia deliberativa (LÜCHMANN, 2007). Contrapondo-se a estas generalizações, Lüchmann (2002, 2007), apresenta a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, como exemplo de participação de atores que não possuíam os recursos econômicos e políticos “desejados”, mas, uma vez ofertada a oportunidade de participação, os demais condicionantes se relativizam.

Por outro lado, a falta de capacidade de desenvolver um discurso racional e argumentativo, que caracteriza, ao menos ideologicamente falando, dentre outros aspectos, a cultura da classe dominante econômica, social, cultural e politicamente, pode obstaculizar a participação dos segmentos desfavorecidos nos espaços públicos nos quais este tipo de discurso prevalece. Assim, uma relação direta e positiva entre posse de recursos econômicos e

¹³ Fuks e Perissinotto (2007, p. 56) explicam que, para este método, o qual Write Mills é um dos principais defensores, um estudo dos recursos (materiais, institucionais, intelectuais) dos indivíduos proveria um retrato do “caráter” daqueles que exercem o poder e por efeito de derivação a natureza de suas decisões.

participação também pode ser questionada.

Em relação ao condicionamento político, para alguns autores que analisam movimentos sociais ou desenvolvem seus estudos sobre capital social, as redes de interação social, dentre elas o associativismo, podem ser um exemplo de condição de participação que não são aquelas atribuídas aos grupos sociais privilegiados econômica, social e culturalmente. Através da formação de identidades que sustentam estas redes, os indivíduos desenvolvem maior interesse e se tornam, de certa forma, mais capacitados para a atuação em espaços públicos de participação (LÜCHMANN; BORBA, 2008).

A prática associativa pode auxiliar na superação dos obstáculos que se impõem às experiências participativas e deliberativas e que podem bloquear seu potencial democratizante, dentre elas a manipulação dos processos participativos e deliberativos, não permitindo que a distribuição de poder entre os participantes ocorra efetivamente nas decisões a serem tomadas. Nesta perspectiva, fundamentada em evidências empíricas, Lüchmann (2007) argumenta que um elemento importante é:

[...] a mediação, nesses espaços participativos, da representação coletiva (ou associativismo), já que, geralmente, os representantes (conselheiros ou delegados) estão vinculados a organizações sociais, e em grande parte, às associações comunitárias. Isso tem implicações nada desprezíveis no que se refere às recorrentes acusações de controle e manipulação por parte dos setores mais aquinhoados de capital cultural e educacional. (LÜCHMANN, 2007, p. 190)

Mas a prática associativista não garante a equidade política nos arranjos institucionais de processos participativos deliberativos, podendo até mesmo reforçar situações que acentuam o oposto. Por exemplo, em análise sobre o conceito de “capital social”, Frey afirma:

[...] particularmente nos países em desenvolvimento, as associações civis tendem a reforçar as desigualdades existentes, as estruturas paternalistas e hierárquicas e privilégios sociais e até conviver com corrupção. (FREY, 2003 apud LÜCHMANN, 2007, p. 192).

Assim, devemos também questionar em que medida as práticas associativas contribuem para promover igualdade política nestes espaços.

É importante analisar também os recursos subjetivos, que “podem ser considerados de natureza menos tangível, mas nem por isso menos eficazes, indicando, por exemplo, certa disposição para participar” (FUKS e PERISSINOTO, 2006, p. 74). Dentre estes, destacamos a competência política subjetiva, definida como “**a percepção que os indivíduos, ou membros de um grupo social, possuem sobre sua capacidade de influenciar a política ou a tomada**

de decisões”, ou seja, é a existência de uma disponibilidade subjetiva para o ativismo político (FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; FUKS e PERISSINOTTO, 2006, 2007). Tal disponibilidade subjetiva influenciar tanto na decisão de participar como na capacidade participativa e argumentativa dos atores envolvidos no processo participativo e deliberativo.

Outro condicionante da participação se refere ao processo de escolha racional que, para alguns autores, como já observado no item 1 deste capítulo, é central na compreensão dos processos participativos deliberativos. Para Olson (1999), a motivação dos indivíduos, ou membros de um grupo, para participar estaria associada à obtenção de benefícios individuais ou daqueles que os participantes do processo em questão poderiam se apropriar de maneira privada. Nesta perspectiva, os indivíduos, através de um cálculo racional, decidiriam pela não participação quando os possíveis benefícios, oriundos das decisões tomadas em um processo participativo-deliberativo, fossem coletivos ou disponibilizados igualmente para todos aqueles afetados por tais decisões, independentemente da sua participação no processo decisório. Como explica Lüchmann (2009, p. 4) para esta corrente “os motivos cooperativos ou de participação apoiam-se nos cálculos de custos e benefícios, caracterizando uma racionalidade instrumental.” Isso significa que a inclusão política – participar ou não participar – idealizada pela participação deliberativa estaria condicionada ao cálculo racional dos possíveis participantes.

Lüchmann e Borba (2008, p. 60) destacam que este modelo é incapaz de “[...] perceber que existem motivações e interesses direcionados ao bem comum que destoam dos motivos calculistas e/ou egoístas/individuais tão propalados pela escola da escolha racional”. Lembramos que essa constatação é válida para os mais diversos campos da ação coletiva que a escola da escolha racional se propõe a explicar, como o da apropriação de recursos naturais comuns que tem na “tragédia dos comuns”, e não apenas para a questão da participação política. No entanto, é pertinente observar que reconhecer os limites da teoria da escolha racional para analisar a ação coletiva, incluindo a participação em esferas públicas de decisão, não significa ignorar as importantes contribuições desta teoria nas análises de tais experiências. Há que se fazer a ressalva de que os cálculos em torno dos custos e benefícios advindos da participação, provavelmente, são realizados pelos indivíduos. Eles podem forjar a não participação dos atores e esconder-se por trás de uma aparente apatia dos mesmos (LÜCHMANN, 2006).

A disponibilidade de recursos econômicos e políticos, objetivos e subjetivos, individuais e coletivos, bem como os cálculos dos atores para a participação são fatores relevantes para compreendermos as possibilidades de inclusão política, e de distribuição

equitativa do “poder” no interior dos espaços participativos, dentre eles, o Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé.

2.3.3 A relação entre saberes em processos participativos deliberativos

Nesta tese, pretendemos analisar ainda uma dimensão que tem sido pouco trabalhada na maioria dos estudos sobre participação e deliberação. Trata-se da relação entre os distintos saberes nos processos decisórios instaurados nos espaços participativos. Consideramos que esta dimensão, de fundo epistemológico, está relacionada não só aos recursos que os participantes trazem consigo para os arranjos institucionais, como também as relações de poder entre os saberes no exercício da democracia.

A relação entre saberes tem implicações importantes para a compreensão das experiências participativas e deliberativas, no caso em estudo, do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé. Em nosso entendimento, esta se torna especialmente relevante quando abordamos o campo da gestão/conservação dos recursos naturais comuns, pois, uma das principais expectativas sobre participação e deliberação neste campo é que tais procedimentos possibilitem o diálogo entre o saber “local” e o saber científico na elaboração de normas e diretrizes de gestão/conservação.

Kendrick (2001), por exemplo, observa que a troca contínua entre diferentes formas de conhecimento é crucial para um pensamento integrado sobre relações socioecológicas. Já Pimbert e Pretty (2000) argumentam que os problemas enfrentados para o manejo sustentável em áreas protegidas estão sempre abertos às interpretações ancoradas nos distintos conhecimentos dos atores envolvidos. Considerar o conhecimento local na gestão dos recursos comuns está diretamente relacionado às instituições que proporcionam a manifestação e a utilização desse saber no processo de decisão sobre apropriação e uso dos recursos. Isto porque, ao longo das experiências de gestão dos recursos comuns, evidenciou-se que só a ciência e a tecnologia não conseguem abarcar o conhecimento das dinâmicas naturais que envolvem estes recursos. Sendo assim, não conseguem também elaborar soluções eficientes para os problemas a eles pertinentes. Segundo Medeiros (2009, p. 16)

[...] o reconhecimento e a emergência da necessidade de se implementar uma perspectiva *participativa* de gestão dos recursos resulta de algumas constatações, como: a limitação da visão reducionista e **tecnocrática de tomada de decisão**, a importância da inserção dos usuários dos recursos naturais e **do conhecimento ecológico tradicional**. (MEDEIROS, 2009, p. 16, grifo nosso).

Porém, não é só em relação aos recursos comuns que a relação de saberes se torna relevante. Na realidade, o que ocorre na gestão dos recursos comuns é uma extensão da relação entre saberes na sociedade. A questão do saber é indissociável da questão do poder. Nos espaços participativos isto não é diferente. Wendhausen (1999) corrobora ao abordar as relações de poder/saber instauradas pela participação popular nos conselhos de saúde de Santa Catarina

[...] as relações entre saber e poder na área de saúde dizem respeito à **possibilidade concreta que as pessoas têm de participarem das decisões** sobre sua saúde. Determinadas ‘verdades’ que sustentam as práticas podem invalidar outras que não façam parte da mesma lógica [...] (WENDHAUSEN, 1999, p. 2, grifo nosso).

Consideramos que o mesmo pode ser afirmado para área da gestão/conservação dos recursos naturais. No nosso entender, a relação entre os distintos saberes nos processos participativos e deliberativos reflete tanto as condições de igualdade quanto de pluralidade participativa, que são vitais à democracia deliberativa, nos espaços públicos de decisão. As razões e os argumentos dos atores estão ancorados e justificados no “saber” ou no “conhecimento” que eles detêm. Quando defendemos uma posição ou construímos um argumento para suportar nossa opinião sobre determinadas situações ou problemas, o fazemos com base no saber, ou no conhecimento que possuímos sobre os mesmos.

Desta maneira, a capacidade dos atores influenciarem nas decisões, de exercerem poder no interior dos espaços participativos, também depende do reconhecimento dos saberes mobilizados por eles como bases epistêmicas legítimas para sua argumentação nos processos de debate e de decisão. Assim, podemos pressupor que a produção de consensos legítimos está relacionada à possibilidade do diálogo entre distintos saberes nestes espaços. Contribuições teóricas sobre o tema da diversidade de saberes, principalmente aquelas elaboradas por Santos, Menezes e Nunes (2005), nos auxiliam a compreender a relevância desta dimensão para analisarmos a experiência participativa do Conselho Deliberativo da RESEX. Os autores referem que

[...] o modo como os exercícios de participação promovem a efetiva democratização do conhecimento **e a relação não hierárquica entre formas de conhecimento** e a sua relação com formas de ativismo e de mobilização coletivas são condições indispensáveis à exploração das potencialidades das várias formas de participação [...] (SANTOS, MENEZES e NUNES, 2005, p. 84).

Para esses autores, o debate sobre a pluralidade epistemológica apresenta hoje duas vertentes. A primeira delas, “interna”, “[...] questiona o caráter monolítico do cânone epistemológico e interroga-se sobre a relevância da pluralidade interna da ciência [...]”. (SANTOS, MENEZES e NUNES, 2005, p. 36). A segunda, que nos interessa nesta tese, questiona a ciência como o paradigma do conhecimento exclusivo e discute a relação entre a ciência e as outras formas de conhecimento.

Ao tratar da relação entre os distintos saberes nos processos decisórios instaurados no Conselho Deliberativo da RESEX, partimos da premissa que existe uma barreira epistemológica entre os saberes técnico-científicos detidos pelos gestores estatais, técnicos e pesquisadores e os saberes consuetudinários dos grupos extrativistas. As ciências se distinguem de outras formas de saber, porque “[...] não apreendem diretamente a coisa empírica, mas estabelecem paradigmas teóricos que permitem dar conta das relações fundamentais entre os processos que constituem seus diferentes objetos de conhecimento [...]”. (LEFF, 2001, p. 25). Esta característica da ciência demarca sua diferenciação das outras formas de saber, a que Santos, Menezes e Nunes (2005) irão chamar “rivais”, e sustenta a barreira epistemológica entre elas.

No entanto, entendemos aqui que essa barreira epistemológica é também uma barreira política que pode se refletir em distribuição desigual do poder nos processos participativos e deliberativos, representando um risco ao potencial democrático de espaços públicos destinados a este fim. Wendhausen (1999), por exemplo, observa que no campo da saúde as práticas e falas só têm legitimidade se são científicas excluindo os usuários da resolução de seus problemas.

Esse risco é também acentuado no campo da gestão/conservação dos recursos naturais, já que os saberes técnicos e científicos da natureza são, historicamente, aqueles que “por excelência” informam o planejamento das ações e a formulação de políticas públicas nesta área. Contudo, o “apelo” à importância do saber “local” e ao diálogo de saberes, que tem sido desenvolvido por estudos sobre gestão/conservação dos recursos naturais, vem se contrapondo ao exclusivismo do saber científico neste campo.

Essa mudança na própria ciência associada às lutas dos movimentos sociais nesta arena tem impactado as ações e políticas de gestão/conservação dos recursos naturais. Como Barthélemy (2005) observa, o conhecimento local tem sido cada vez mais procurado nas abordagens interdisciplinares científicas e nos exercícios de gestão da natureza. Segundo Antweiler (1998), as abordagens mais estreitamente alinhadas com a perspectiva de tornar o conhecimento “local” disponível e aplicável são orientadas para a descentralização e

autonomia local na tomada de decisão e justo acesso aos recursos naturais.

Assim, observa-se que a ampliação dos discursos e práticas de participação também está relacionada, ainda que indiretamente, às discussões em torno da relação entre os diferentes saberes envolvidos na gestão da conservação dos recursos naturais e, paralelamente, em torno do paradigma científico. (SANTOS, SANTOS, MENEZES e NUNES, 2005). Os referidos autores observam que, atualmente, passa-se a reconhecer que o conhecimento científico se impõe como única interpretação possível da realidade, anulando **as possibilidades de complementaridade entre saberes**. No entanto, convém ressaltar que reconhecer a necessidade de um diálogo de saberes não significa invalidar a ciência moderna na produção do conhecimento, mas sim relativizar a exclusividade deste saber.

[...] Falar de “limites da ciência” não significa rejeitar de maneira liminar ou incondicional a ciência moderna. Implica, sim, na necessidade de restituir às ciências a sua espessura cultural e histórica, examinar as suas implicações na sociedade e no mundo. É importante “pôr ciência em cultura” através do trabalho de ecologia de saberes. (SANTOS, MENEZES e NUNES. 2005, p. 59).

As críticas à exclusividade do conhecimento científico trouxeram à constatação da existência de saberes plurais que podem ser “[...] alternativos à ciência moderna **ou que com esta se articulam em novas configurações de conhecimentos.**” (SANTOS, MENEZES e NUNES, 2005, p. 52, grifo nosso). A solução é a abertura epistêmica, no sentido de tornar visíveis campos de saberes que o privilégio epistemológico da ciência tende a neutralizar, e mesmo ocultar (op.cit, 2005). No caso específico a gestão/conservação da biodiversidade e, logo dos recursos naturais, Santos, Menezes e Nunes (2005) esclarecem que o reconhecimento das distintas formas de saber é uma questão política com momentos de reflexão epistêmica, cultural e ecológica. Essa afirmação reforça a relevância de considerar a relação entre saberes na análise de processos participativos e deliberativos, como é o caso da RESEX do Pirajubaé.

É justamente nesta perspectiva política que esses mesmos autores defendem a necessidade da abertura da ciência ou a “democratização de saberes”. Assim, é possível haver uma interação entre saberes e não a “unicidade da ciência” ou de qualquer outra forma de saber. Em nossa concepção, essa abertura democrática é fundamental para que os espaços participativos, como o Conselho Deliberativo da RESEX, sejam capazes de promover inclusão, igualdade e pluralidade participativas e, logo, para que se consolidem como experiências de democracia deliberativa. Os procedimentos de participação e a deliberação buscam, através do uso público da razão, a construção de consensos políticos e legítimos e um

reordenamento na lógica de poder tradicional na tomada coletiva de decisão, tornando este processo mais justo e democrático (CUNHA, 2007; LUCHMANN, 2007). Reconhecer e dialogar com os diversos saberes existentes na sociedade civil, e não apenas com o saber técnico e científico, é fundamental para a efetivação da participação deliberativa. Razões e argumentos mobilizados por determinados grupos sociais, por exemplo, os grupos usuários dos recursos naturais, podem estar muito bem fundamentados em outros conhecimentos epistemologicamente distintos do científico.

Contudo, esta perspectiva têm se confrontado, frequentemente, com a posição, adotada ainda por muitos cientistas e pesquisadores, na qual “[...] o debate público sobre questões que só poderão ter respostas técnicas e científicas abre caminho à irracionalidade e a uma ilegítima politização destes problemas” (SANTOS, MENEZES e NUNES, 2005, p. 73). Consideramos que esse tipo de posicionamento, recorrente e muitas vezes silencioso, obstaculiza a democratização de saberes nos processos participativos e deliberativos e bloqueia o cumprimento dos princípios de igualdade e pluralidade participativas, defendidos pela democracia deliberativa.

Na arena da gestão/conservação dos recursos naturais o saber técnico-científico é ainda, em muitos casos, considerado o único saber competente para informar as decisões estatais sobre gestão/conservação dos recursos naturais. Resta saber até que ponto o diálogo e complementaridade de saberes nos espaços participativos institucionalizados nesta arena permanecem confinados ao plano retórico ou estão abrindo caminho para um processo de interação entre saberes.

Como Santos, Menezes e Nunes (2005) esclarecem, o balanço das experiências participativas, no sentido de promover a pluralidade epistêmica e, portanto, processos decisórios mais justos e democráticos, é ambíguo. Segundo estes autores elas podem tanto ser utilizadas como instrumentos de legitimação de decisões governamentais, ou de reafirmação da distinção entre “perito” e “leigo”, quanto para contribuir com a criação de novos espaços para ampliação democrática.

Nestes espaços contra-hegemônicos, a inclusão diante da diversidade de conhecimentos e competências seria o diferencial no que se refere ao diálogo e interação entre o conhecimento técnico-científico e outros “modos de expressão, de conhecimento e de competências” (ibidem, p. 85) que se manifestam sobre o objeto das deliberações. Tais modos podem estar permeados de emoções e subjetividades que geralmente são descartadas como formas de expressão ou de argumentação em diálogos nos quais prevalece a “racionalidade comunicativa”; entretanto, eles não devem ser marginalizados ou desqualificados, pois “[...]”

são indispensáveis, não só a uma efetiva demodiversade, como à democracia e à justiça cognitiva.” (op. cit., p. 85).

No mesmo sentido, Ogando (2010) questiona se a linguagem dos processos deliberativos é ampla o suficiente para cumprir as premissas de inclusão, igualdade e pluralidade da democracia deliberativa. Esta autora observa que “[...] o ideal de uma razão moral corresponde ao ideal de público universal, que ao privilegiar um caráter mais racional e imparcial, exclui particularidades, desejos, sentimentos e todos os aspectos associados ao corpo.” (OGANDO, 2010, p. 97).

Embora consideremos a contundência das tais críticas e reconheçamos os limites apontados à racionalidade comunicativa e, logo, ao modelo da democracia deliberativa, não pretendemos nesta tese desenvolvê-las. Partimos do pressuposto que a racionalidade comunicativa não obstrui, necessariamente, o exercício da pluralidade epistêmica. Isso significa que os diversos saberes podem ser expressos, conflitados e articulados através do “uso público da razão”, já que os argumentos mobilizados no debate são por eles justificados, com a condição de que todos sejam reconhecidos pelos atores envolvidos como bases epistêmicas válidas. Assim, no processo deliberativo, todas as formas de conhecimento devem ser legítimas para exercer o “convencimento” através da argumentação que caracteriza este tipo de processo, e não que uma forma de conhecimento esteja previamente definida como mais apta para fazê-lo. A depender da situação discutida, uma ou outra forma de conhecimento pode ser mais coerente e competente para embasar a decisão. Contudo, o privilégio epistêmico da ciência apontado por Santos, Menezes e Nunes (2005) é, sem dúvida, um desafio ao estabelecimento deste processo plural nos espaços participativos.

Para superar esse privilégio, Santos, Menezes e Nunes (2005, p. 100) propõem uma ecologia de saberes onde há a igualdade de oportunidades entre os diferentes saberes para maximizar o contributo de cada um deles na constituição de uma sociedade mais democrática e justa e também mais equilibrada em sua relação com a natureza. Na realidade é um processo de “transição epistemológica” que, enquanto tal, deve ser considerado em sua relação com as dinâmicas sociais que a condicionam: [...] Trata-se de uma transição epistemológica que, sendo relativamente autônoma, **corre de par com outras transições sociais que apontam para democracia radical** e a descolonização do poder e do saber (SANTOS MENEZES e NUNES, 2005, p. 101, grifo nosso).

Assim, entendemos que a análise da relação de saberes nos processos participativo e deliberativo desencadeada no Conselho Deliberativo da RESEX, não pode perder de vista outros fatores sociais, políticos e institucionais referidas e que estão em jogo neste processo.

3 AS RESERVAS EXTRATIVISTAS E A PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA

Os processos de participação e deliberação na cogestão dos recursos comuns da RESEX do Pirajubaé foram analisados levando-se em consideração a especificidade desta categoria de unidade de conservação. A RESEX é uma unidade de conservação originada do movimento social dos seringueiros, iniciado em 1975 na região da Amazônia, particularmente, no estado do Acre (ALLEGRETTI, 2008). No espaço acreano, a luta e organização desse movimento marcaram a década de 80, e foram resultantes do “[...] nascimento de um sindicalismo combativo e sua cumplicidade com os movimentos libertários da Igreja”, na segunda metade da década de 70. (LOBÃO, 2006, p. 33). De uma proposta do movimento social ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a RESEX manteve a característica de instituir um espaço de participação nas decisões sobre o uso dos recursos comuns necessários à reprodução das atividades econômicas e sociais dos seringueiros.

No artigo 18 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), define-se Reserva Extrativista como

[...] área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. (BRASIL, 2000).

Conforme consta no § 1º e no § 2º do referido artigo, o uso da RESEX é concedido às populações tradicionais, que têm o direito à participação deliberativa na gestão da unidade de conservação. Sob esse aspecto, o formato jurídico-institucional da RESEX pode ser entendido como um processo inteiramente novo de constituição de espaços públicos e de elaboração e aplicação de regras para a gestão dos recursos naturais. Ele exemplifica outras possibilidades de articulação entre Estado e Sociedade na gestão do território e na elaboração de políticas públicas, abrindo espaços de caráter participativo coerentes com o processo de redemocratização do país iniciado nos anos 1980.

Atualmente, o Brasil possui 58 (cinquenta e oito) RESEX, das quais 19 (dezenove) são RESEX marinhas. Nos últimos anos, tem sido uma das categorias do grupo de UCs de uso sustentável mais criada no Brasil.

O espaço de participação política das populações extrativistas priorizado nesta tese, o Conselho Deliberativo, é regulamentado a partir de 2007 por instrução normativa (IN nº 02, ICMBio/MMA, BRASIL, 2007). Este responde à tendência de inclusão das populações extrativistas nas consultas e deliberações na gestão das unidades de conservação. No entanto,

no caso da RESEX, ele possui uma história específica que determina seu formato jurídico-institucional e o torna central no processo de gestão desse território. Esse Conselho expressa os avanços, os dilemas, os obstáculos e os limites das mudanças propostas para a constituição de formas de conservação da biodiversidade que inter-relacionam a questão ambiental e a questão social de forma inovadora na história das unidades de conservação no Brasil.

Neste capítulo buscamos uma maior compreensão do espaço de participação e deliberação da RESEX. Assim, iniciamos pelo resgate do processo sócio-histórico que institucionalizou a proposta do movimento dos seringueiros em Unidade de Conservação da Natureza de Uso Sustentável (SNUC, 2000) e as implicações sociopolíticas deste processo de institucionalização. Igualmente, discutimos os avanços e os limites do formato do Conselho Deliberativo, tendo em vista sua regulamentação atual.

3.1 RESEX: DA PROPOSTA À POLÍTICA PÚBLICA.

A política pública que estabelece o modelo de Reserva Extrativista (RESEX) foi uma conquista do movimento dos seringueiros na Amazônia, nas décadas de 1980 e 1990. Isso torna *sui generis* a concepção histórica e sociopolítica dessa modalidade de Unidade de Conservação, uma vez que foi resultado de um movimento social.

Segundo Allegretti (2008, p. 47),

[...] uma definição Institucional apropriada ao conceito de Reserva Extrativista e a criação das primeiras unidades só foram possíveis depois que os conflitos gerados pelo desmatamento da Amazônia envolveram a opinião pública internacional.

Sobre tais confrontos, Allegretti (2008) observa que o estopim para a explosão dos mesmos foi o modelo de desenvolvimento da Amazônia, imposto pelo regime militar, a partir de 1967, com a Operação Amazônia. Esta se consistiu num conjunto de medidas que, de um lado, encerrou a política de proteção à borracha e, de outro, disponibilizou incentivos fiscais para atrair capital do sul do Brasil e transformar os antigos seringais em fazendas agropecuárias.

Retomando a história, Cunha (2011) esclarece que o movimento seringueiro contrapôs-se a um modelo de exploração agropecuária incentivado pelas políticas governamentais. Neste contexto, Porto-Gonçalves (1999, p. 74) explica que a partir de 1970 em diante assistiremos a um processo de intensos conflitos entre aqueles que dependem da floresta para viver e aqueles que querem devastá-la, posto que a floresta não tem nenhum

valor de uso para quem quer fazer pasto. De 1970 a 1975, os seringueiros foram expulsos de suas colocações¹⁴ para a periferia das cidades, sem qualquer indenização, e a floresta começou a ser derrubada (ALLEGRETTI, 2008). Em 1975, foram criados os primeiros Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR), por iniciativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que passou a intermediar os conflitos. No entanto, os seringueiros não se contentaram com esta solução e gradativamente desenvolveram um movimento em prol do reconhecimento do direito de reprodução do modo de vida que os definiam:

[...] os seringueiros começaram a perceber que um lote de terra, nos moldes preconizados pela reforma agrária na Amazônia, significava abandonar o trabalho com a Borracha e outros produtos da Floresta. [...] chegaram à conclusão de que a saída não era deixar a colocação e, sim, buscar uma solução definitiva para os conflitos, ou seja, o reconhecimento legal do direito, não só a terra, mas da forma como viviam na floresta (ALLEGRETTI, 2008, p. 46-47).

Dez anos depois, em outubro de 1985, acontecia o I Encontro Nacional dos Seringueiros, que resultou na criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). Este Conselho propôs “[...] uma reforma agrária inspirada no modelo das reservas indígenas e nas unidades de conservação, as Reservas Extrativistas” (ALLEGRETTI, 2008, p. 46). Em decorrência da organização e mobilização dos seringueiros, surgiu a primeira proposta política da Reserva Extrativista (RESEX), através da Portaria nº 627, de 30 de junho de 1987 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que cria os Projetos de Assentamentos dos Extrativistas (PAEs) (ALLEGRETTI, 2008; CUNHA, 2011). Desta forma, a RESEX emerge no âmbito da reforma agrária e não no âmbito da conservação da biodiversidade.

Para Cunha (2011) a RESEX surge como uma proposta de mudança na estrutura territorial e socioeconômica da região em que o “direito de ficar” se sobrepõe ao “direito de ir e vir” dominante na sociedade capitalista e explicitado pelo direito de compra e venda de propriedades.

A criação da RESEX deve ser entendida no contexto de redemocratização que se instaurou no Brasil, a partir da década de 80, e implicou novas articulações entre Estado e Sociedade, principalmente, a partir da constituição de 1988 (SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2004; DAGNINO, 2002; GOHN, 2004; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). O Estado passa a reconhecer a legitimidade dos movimentos sociais e a estabelecer parceria nas soluções para as reivindicações desse movimento. A institucionalização das

¹⁴ Local de produção dos Seringueiros (CUNHA, 2011).

RESEX é o resultado da relação diferenciada que o Estado passa a ter com os movimentos sociais na arena política ambiental, representando o reconhecimento da legitimidade do movimento seringueiro e suas demandas pelo Estado de Direito.

A Constituição de 1988, que contemplou a questão ambiental com a inclusão de um capítulo relativo ao meio ambiente (Capítulo VI - do meio ambiente Art. 225), engendrou uma nova oportunidade para a institucionalização da RESEX, ao tornar possível a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público e abrir caminho para formas inovadoras de gestão de territórios de interesse ambiental (ALLEGRETTI, 2008; CUNHA, 2011). A Lei 7.804, de 24/07/1989 compatibilizou a Política Nacional de Meio Ambiente com os dispositivos constitucionais de 1988, e incluiu as Reservas Extrativistas como um espaço territorial a ser protegido pelo poder público (ALLEGRETTI, 2008).

Ao mesmo tempo, outro fator que colaborou substancialmente para a institucionalização da RESEX foi, sem dúvida, a aliança que o movimento seringueiros realizou com os ambientalistas (ALLEGRETTI, 2008; CUNHA, 2010, 2011). O desenvolvimento desta aliança não só ampliou a visibilidade do movimento internacionalmente e criou estratégias para o atendimento de suas reivindicações, como foi capaz de articular a questão social e a questão ambiental, no sentido da interdependência e não da dicotomia entre estas duas dimensões. Ao descrever este processo, Cunha (2011, p. 10) observa que

[...] enquanto a conjuntura da política agrária era desfavorável para a incorporação dos interesses dos seringueiros, na política ambiental vislumbrava-se espaço para construção de uma categoria de uma Unidade de Conservação (UC) que resguardasse os fundamentos requeridos pelos seringueiros e, ao mesmo tempo, fortalecesse a aliança com o movimento ambientalista. [...] Nesse momento, as discussões ambientais ainda não representavam um terreno de disputas para o qual as frações conservadoras da burguesia nacional tivessem se voltado.

Na realidade, a proposta do modelo Reserva Extrativista foi formulada em 1985, pelo Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). Sob o contexto de pressões internacionais, redemocratização e, particularmente, em torno da noção de desenvolvimento sustentável¹⁵, a

¹⁵ A discussão acerca do desenvolvimento sustentável é relativamente recente e bastante polêmica. A história deste debate nos revela a forma como os discursos alternativos e progressistas são apropriados pelo discurso hegemônico na sociedade capitalista. Acserald, Melo e Bezerra (2008) afirmam que o discurso sobre sustentabilidade tem se baseado, principalmente, em categorias socialmente vazias, pois as noções adotadas por este discurso geralmente não contemplam a diversidade social e as contradições que perpassam a sociedade quando está em jogo a legitimidade de diferentes formas de apropriação dos recursos de um território. Os diagnósticos e as definições têm se situado no campo técnico, apresentando-se como segregados da dinâmica da sociedade e, conseqüentemente, da luta social (ACSERALD, MELO e BEZERRA, 2008).

aliança do movimento seringueiro com os ambientalistas foi de tal maneira expressiva, que a proposta do modelo RESEX consolidou-se, como política pública, em 1990. É nesse momento que as discussões e preocupações nacionais sobre a problemática ambiental se acentuavam. Desta forma, a crescente atenção dada à questão ambiental em âmbito internacional e nacional foi, certamente, um fator de grande relevância para o reconhecimento do movimento dos seringueiros e da proposta RESEX pelo Estado de Direito brasileiro.

Em última instância, a proposta RESEX só foi consolidada como política pública graças à árdua e persistente luta dos seringueiros, aliada ao cenário político favorável. O processo crescente de redemocratização do Estado e da Sociedade e o acirramento das discussões e preocupações, frente às pressões internacionais sobre a problemática ambiental e o “Desenvolvimento Sustentável”, são os principais condicionantes da criação de uma nova proposta de relação entre a sociedade e a natureza no processo de gestão dos recursos comuns (AVRITZER, 1995; AVRITZER e COSTA, 2004; DAGNINO, 2002; GOHN, 2004 entre outros).

Em 30 de janeiro de 1990, a figura jurídica “Reserva Extrativista” foi instituída na política ambiental brasileira através do Decreto nº 98.897. As RESEX foram definidas como “espaços territoriais destinados à exploração autossustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista (BRASIL, 1990), estabelecendo que seriam criadas em espaços de interesse ecológico e social” (CUNHA, 2011, p. 11).

Para Allegretti (2008, p. 49) a Reserva Extrativista “[...] foi uma proposição de um novo modelo de desenvolvimento que associasse a proteção da floresta **com benefícios econômicos e sociais** para as populações locais”.

A RESEX solucionou a preocupação central e originária do movimento dos seringueiros: a questão da propriedade da terra. Mais especificamente,

Com a institucionalização das RESEX na política ambiental estavam resolvidas as duas preocupações dos seringueiros em relação aos Projetos de Assentamento Extrativistas (PAEs, INCRA, 1987): fragilidade jurídica (as RESEX passaram a ser criadas por decreto presidencial e apenas poderiam ser revogadas por intermédio da Lei) e a necessidade prévia de desapropriação (por serem consideradas áreas de interesse social essa obrigatoriedade desaparecia) (CUNHA, 2011, p. 7).

Sobre a aproximação do movimento dos seringueiros ao movimento ambiental, ressaltamos que a proposta RESEX surge de uma luta pela posse e uso do território e de seus recursos naturais comuns, e não a partir de interesses relacionados a uma visão ou prioridades puramente conservacionistas. O que levou os seringueiros ao enfrentamento do desmatamento

nos territórios por eles utilizados para o extrativismo não foi o sentido da conservação da natureza, mas a necessidade de proteger os recursos naturais necessários à sobrevivência da atividade econômica que garantia a reprodução desse grupo social (ALLEGRETTI, 2008). Neste sentido, Lobão (2006) destaca que durante o Encontro Nacional dos Seringueiros (ENS), no qual foi elaborado o Projeto RESEX, nas falas dos sujeitos seringueiros em nenhum momento apareceu o termo “Meio Ambiente”. “Falava-se em floresta, borracha, recursos da natureza, colocação, enfim, conceitos concretos para o universo dos seringueiros.” (LOBÃO, 2006, p. 37).

Assim, no nosso entender, o Movimento Seringueiro pode ser um exemplo de “ambientalização” de um movimento social. Como destaca Cunha (2010), o Movimento Seringueiro se apropriou do discurso ambientalista **agregando o valor ambiental à causa social**.

Mais do que proteger o “verde”, os seringueiros buscavam assegurar as suas condições materiais de existência e reprodução, o que dá sentido a muitas das decisões tomadas pelo Movimento durante seu percurso, assim como às articulações firmadas com diferentes atores sociais. Mostrava-se, na prática, a indivisibilidade entre a questão social e ambiental [...] (CUNHA, 2010, p. 81).

Essa tendência consolidou-se na conferência Rio 92. Para Allegretti (2008), nesta ocasião, reconheceu-se a “tradicionalidade” das populações extrativistas e o papel que elas desempenhavam na manutenção de ecossistemas e recursos, considerando-as como protagonistas de um projeto de desenvolvimento sustentável. Contudo, a suposta “função” delegada pelos ambientalistas a estes grupos sociais e difundida na conferência Rio 92, embora tenha promovido visibilidade e certos benefícios para tais grupos, principalmente em termos de direitos, atribuiu a eles um excesso de responsabilidade sobre a conservação e a sustentabilidade dos recursos naturais, não reivindicada pelo movimento dos seringueiros.

Além disso, criou-se uma tendência a pensar os modos de vida destas populações extrativistas a partir de uma visão estática, na qual esta suposta “tradicionalidade” inerentemente conservacionista e socialmente justa seria a principal qualidade das mesmas, tornando-as, automaticamente, aptas “ecologicamente” para gerir os recursos naturais. Produziu-se, assim, uma imagem extremamente romantizada destas populações para os formadores e implementadores de política públicas ambientais e para a sociedade em geral (CUNHA e ALMEIDA, 2000; ALMEIDA e PANTOJA, 2004). Este estigma imputado a tais populações acabaram por lhes gerar uma série de novas dificuldades sociopolíticas e obstáculos institucionais, principalmente, no que se refere à negociação dos seus objetivos de

desenvolvimento local com as agências governamentais ambientais.

Em função, também, da realização da conferência Rio 92, ocorreu uma mudança institucional na agência governamental ambiental, que corresponde à criação de um órgão especialmente orientado para a criação e implantação de RESEX dentro do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT) (ALLEGRETTI, 2008).

Destarte, a partir da conferência Rio 92 até os dias atuais, observa-se uma expansão crescente na criação das RESEX, que passaram a ser implementadas também em áreas costeiras, constituindo-se na versão RESEX marinha (ALLEGRETTI, 2008). Essa situação é reforçada pelo Decreto nº 6.040 (BRASIL, 2007) que regulamenta a Política Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Para Chamy (2004, p. 4) este aumento do número de pedidos para a criação das RESEX “[...] pode ser um indício de fortalecimento e amadurecimento das estruturas de organização e mobilização de uma parcela populacional marginalizada na defesa de seus direitos consuetudinários.”.

No entanto, a integração da RESEX no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em 2000, como componente do conjunto de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, trouxe claras mudanças em relação à forma originalmente concebida, principalmente, no que se refere à sua estrutura de gestão e decisão (CUNHA, 2011). Abordaremos então, na seção seguinte, sobre os avanços e os limites da RESEX, tendo em vista as modificações sofridas durante seu processo de institucionalização.

3.2 AVANÇOS E LIMITES DA RESEX

A institucionalização da RESEX acarretou em avanços ou inovações para a gestão dos recursos comuns em área protegidas, transformando as relações de propriedade, as relações de poder no processo de tomada de decisões, além das relações entre a sociedade e a natureza, no que se refere ao desenvolvimento local e à conservação ambiental. Cabe ressaltar ainda que a relação entre os saberes técnico-científico e “tradicional”, relativos ao uso e conservação dos recursos comuns, são reconsiderados. Contudo, nesse processo de institucionalização, nem todas as propostas originadas do movimento dos seringueiros se realizaram, evidenciando dilemas, conflitos, obstáculos e limites da RESEX, particularmente no que se refere à dimensão política de sua gestão.

A primeira delas se refere à propriedade e ao uso dos recursos naturais. A institucionalização da RESEX representou o reconhecimento do direito de determinadas populações extrativistas sobre seus territórios e seus respectivos recursos naturais comuns. Segundo Chamy (2004, p. 4), isto pode significar “uma alternativa menos burocrática, morosa e arriscada” para a garantia de direitos consuetudinários que atendam aos princípios de sustentabilidade. O formato jurídico-institucional RESEX proporciona, ainda, a devolução e a transferência dos direitos de propriedade e uso aos grupos sociais de usuários.

A apropriação e uso dos recursos comuns propostos pela RESEX são excepcionais na sociedade capitalista. Segundo Cunha (2010), o direito de propriedade requerido pelo modelo RESEX:

[...] Tensiona um dos fundamentos da sociedade capitalista: a propriedade privada, mais importante garantia de liberdade, por meio da qual, no liberalismo, o homem se converte em cidadão, em sujeito de direitos políticos, e aproxima-se dos princípios de propriedade comunal onde a posse é coletiva e os grupos de usuários dividem direitos e responsabilidades sobre os recursos (CUNHA, 2010, p. 107).

Nas RESEX, os extrativistas não detêm a propriedade privada da terra, da floresta, do mangue e estuários ou do mar; apenas o seu usufruto. De fato, a propriedade é da União que cede o uso dos recursos naturais às populações tradicionais na forma de concessão do direito real de uso (Art.23 SNUC, 2000). Nesse contrato, o extrativista está sujeito a perder o direito de propriedade, caso infrinja regras acordadas pelos “proprietários” extrativistas.

Cunha (2010) chama a atenção que, para alguns autores, o modelo de propriedade requerido pela RESEX, em função do seu caráter estatal, não representa um benefício real ou uma conquista para os extrativistas frente à lógica capitalista enraizada na propriedade privada. A autora argumenta que, tendo em vista existir um Estado de classe, o caráter de propriedade estatal das RESEX vai contra os interesses dos extrativistas, já que este Estado se organiza historicamente a favor das classes dominantes. No entanto, Cunha considera que essa afirmação não pode ser feita *a priori*. Isto porque, embora admita o caráter de classe assumido historicamente pelo Estado, com a propriedade estatal e a concessão de uso, o princípio do valor de uso prevalece sobre o do valor de troca no momento em que a ameaça de expropriação era real diante das condições de propriedade dos extrativistas. Cunha (2010, p. 110) esclarece que “[...] naquele momento, a propriedade estatal representou uma segurança jurídica contra a pressão para a venda da propriedade, dessa forma, retirou-se a terra do mercado representando, sim, uma conquista dos seringueiros”.

Atualmente, o mesmo pode ser afirmado já que o caráter de propriedade estatal das RESEX, cujo uso é concedido às populações extrativistas, resguarda juridicamente estes territórios das pressões de compra e venda de propriedades no mercado. Inclusive essa possibilidade de defender os seus territórios da lógica do mercado é um dos motivos pelos quais diversas populações extrativistas vêm reivindicando a transformação dos mesmos em RESEX.

A segunda inovação está relacionada às relações de poder e é representada, inicialmente, pela autogestão reivindicada para gerir as RESEX; com o processo de institucionalização é transformada na cogestão que caracteriza a RESEX atual. Os extrativistas, ao definirem as regras de uso desses recursos, a partir de suas bases locais e de seus conhecimentos tradicionais, possuem um grau de autonomia em relação à gestão dos recursos que garantem a sua reprodução social. Na proposta que deu origem ao formato jurídico-institucional da RESEX, a autonomia se manifestava no modelo de autogestão que permitia aos extrativistas decidirem no processo de gestão:

A autonomia dos seringueiros em seu território foi contemplada pela legislação ao lhes conferir a responsabilidade de elaboração do plano de utilização, que destacaria as regras a serem seguidas na RESEX e imputar ao Ibama a responsabilidade de apenas “supervisionar” este plano (CUNHA, 2010, p. 112).

Contudo, embora a proposta original fosse marcada pela perspectiva de autogestão, na qual o IBAMA faria somente a supervisão do cumprimento das decisões tomadas pelos extrativistas, com a inserção da RESEX no SNUC a agência ambiental estatal passou a ter um papel bastante significativo nas tomadas de decisões implicadas na gestão da RESEX. Esta modificação ocorre com a institucionalização de um conselho gestor, o Conselho Deliberativo, através do qual seriam tomadas as decisões relativas ao uso dos recursos comuns na RESEX (SNUC, 2000). Sob a justificativa da necessidade de compartilhar o poder na gestão ambiental, o Conselho tornou-se a instituição de articulação dos interesses dos diferentes atores, direta e indiretamente, envolvidos na apropriação e uso dos recursos comuns das RESEX (CUNHA, 2010, 2011).

É no SNUC que a RESEX passa de um modelo de autogestão, proposto pelos seringueiros, para um modelo de cogestão. Uma vez constituída uma unidade de conservação e não mais uma forma específica das populações extrativistas se apropriarem de um território e de utilizarem os recursos comuns para sua reprodução social, a cogestão – em que o Estado é o parceiro principal – torna-se o modelo mais adequado. Ela sai da esfera restrita do

interesse de um grupo específico pelas condições materiais de sua existência e passa para a esfera da conservação dos bens naturais comuns, responsabilidade da agência ambiental governamental. Nesta perspectiva, e no caso do Conselho Deliberativo, o Estado não terá somente a função de supervisionar as decisões tomadas pelos extrativistas, mas influenciará nas decisões relativas ao uso dos recursos comuns da RESEX e, por vezes, dará a última palavra.

A instituição do Conselho Deliberativo está relacionada à mudança na concepção de interação entre a causa ambiental e a causa social no processo de gestão dos recursos comuns, ao longo do processo de institucionalização da RESEX. O movimento dos seringueiros incorpora a questão ambiental, conforme o relatado anteriormente. Com o SNUC (2000) “a questão ambiental se sobrepôs ou se desvinculou das questões sociais” que deram origem ao movimento dos seringueiros. Segundo Lobão (2006, p. 52) no SNUC (2000) “parece que a vertente protecionista do movimento ambiental cedeu alguns pontos, mudou alguns termos, mas acabou por envolver os processos sociais nas teias da proteção ambiental”.

Assim, enquanto uma unidade de conservação de uso sustentável, a RESEX passa a refletir as prioridades do campo da conservação da natureza que regem os princípios do SNUC. A preponderância da questão ambiental sobre o caráter social pode ser visualizada em algumas das prerrogativas legais que normatizam o formato jurídico-institucional RESEX (SNUC, 2000, Art. 23).

§ 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

§ 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

I - proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas; [...].

A RESEX se aproxima, assim, dos demais modelos de UC não só pela subordinação do social à conservação na gestão dos recursos naturais, como também em relação à institucionalização da participação da população local nas decisões relativas ao uso dos recursos naturais. O Conselho Deliberativo institui o controle final da gestão nas mãos da agência ambiental federal. Cunha (2011, p. 8) afirma que:

[...] o SNUC representou para as RESEX a criação de um novo espaço decisório (Conselho Deliberativo), a consolidação do papel do órgão

ambiental (IBAMA) como efetivo gestor da área e preponderância do saber técnico em detrimento do consuetudinário com a obrigatoriedade de um plano de manejo, sem que fosse feita nenhuma diferenciação em relação aos planos de manejo de outras Unidades de Conservação. (Grifo nosso)

Contudo, em 2007, são elaboradas Instruções Normativas (IN) que estabelecem normas e diretrizes específicas para a elaboração do plano de manejo ¹⁶ de Reservas Extrativistas (IN n° 01, ICMBio/MMA-BRASIL, 2007) e regulamenta a criação e o funcionamento dos conselhos deliberativos (IN n° 02, ICMBio/MMA-BRASIL, 2007). Tais instruções normativas definem diretrizes e procedimentos para a participação nas RESEX e nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) ¹⁷ que, de certa forma, são diferenciados em relação às demais UCs de uso sustentável, principalmente, pelo seu caráter deliberativo.

Assim, em alguma medida, tais instruções normativas buscam regulamentar particularidades para este tipo de Unidade de Conservação, no sentido de relativizar o poder da agência ambiental no processo de cogestão da RESEX, como veremos adiante. Essa mudança jurídico-institucional está, também, relacionada às reivindicações dos próprios grupos extrativistas das RESEX já existentes, pois tanto a IN que especifica a elaboração do plano de manejo como a que regulamenta a criação e o funcionamento do Conselho Deliberativo consideraram as conclusões do I Encontro Nacional de Lideranças Comunitárias das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável ocorrido em Brasília no ano de 2006.

Na Instrução Normativa que regula as diretrizes para a construção do plano de manejo (IN n° 01, ICMBio/MMA-BRASIL, 2007), reafirma-se a preocupação em assegurar juridicamente a participação deliberativa e o “protagonismo” dos grupos extrativistas, ou das populações locais:

Art 3º A elaboração de Plano de Manejo Participativo de RESEX e RDS deve considerar as seguintes diretrizes:

II – a transparência dos processos de gestão das Unidades e a adequação a cada realidade local;

¹⁶ Entende-se, nesta Instrução Normativa, por plano de manejo “o documento que representa o principal instrumento de gestão da Unidade de Conservação, definindo sua estrutura física e de administração, o zoneamento, as normas de uso da área e de manejo dos recursos naturais e os programas de sustentabilidade ambiental e sócio-econômica, construído junto com a população tradicional da Unidade.” (Art. 2º, inciso I, IN n° 02, 2007).

¹⁷ A Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) é uma área natural que abriga populações tradicionais cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. (Art. 20, SNUC, 2000).

III – o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social.

IV - o reconhecimento de que os territórios tradicionais são espaços de reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais;

V – a promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e seu protagonismo na gestão da Unidade;

VI - a valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais;

VII - a busca pela melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, o acesso aos serviços básicos e a cidadania, respeitando-se suas especificidades e características sócio-culturais.

Art. 8º Em todas as etapas de elaboração do Plano de Manejo Participativo de RESEX ou RDS devem ser observados os seguintes processos contínuos:

I – Planejamento, realizado a cada etapa, de forma flexível e participativa, com comprometimento do órgão gestor e das comunidades;

II – divulgação de informações sobre a Unidade, o Plano de Manejo Participativo e seu processo de elaboração, as ações e os resultados, para as populações da Unidade e do entorno, órgãos públicos e instituições parceiras;

III – mobilização social, visando garantir o entendimento e a participação qualificada da população tradicional da Unidade no processo, através de instrumentos adaptados à realidade e linguagem local. (Grifo nosso)

Porém, a mesma instrução normativa (IN nº 01, ICMBio/MMA-BRASIL, 2007), relativiza as decisões da “população tradicional”, dando à agência ambiental e ao saber técnico-científico, a palavra final. O parecer conclusivo do plano de manejo não é dos extrativistas:

Art. 9º. Após a finalização da proposta do Plano de Manejo Participativo da Unidade, o processo deverá ser encaminhado à Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais do Instituto Chico Mendes para análise e emissão de parecer técnico conclusivo. (Grifo nosso).

Na realidade, a gestão da RESEX coloca o problema da determinação sobre a deliberação: apesar da IN estabelecer a participação e deliberação na formulação do plano de manejo das RESEX, paradoxalmente, ela também determina que tais decisões, oriundas do processo participativo, sejam submetidas a uma avaliação técnica no escalão superior da

agência ambiental implicada, atualmente, o ICMBio. Essa situação limita a autonomia dos grupos extrativistas na tomada de decisão sobre a gestão das RESEX e compromete, em certa medida, o próprio caráter participativo-deliberativo do processo. Mas este é um desafio fundamental a ser enfrentado no processo de cogestão dos recursos comuns. Reconhecer o saber das populações extrativistas e estabelecer o diálogo destes com o saber técnico-científico, a partir de outra perspectiva de relação de poder entre os saberes, conforme o apresentado no Capítulo 1, é um desafio a ser enfrentado nesse modelo de espaço deliberativo e será observado em nosso estudo de caso.

Efetivamente existem divergências entre a proposta original da RESEX, como aquela formulada pelo movimento seringueiro, e a sua versão jurídico-institucional atual – um modelo de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC, 2000) –, bem como nos próprios dispositivos jurídico-institucionais que regulamentam a participação deliberativa na gestão da RESEX. Como aponta Lobão (2006, p. 51-52), referindo-se à Lei do SNUC (2000), “saudada por muitos como uma lei que havia sido aprovada sem vencedores nem vencidos, isto é, que todas as concepções em disputa haviam sido contempladas, logo em sua promulgação viu-se que o texto estava longe de ser consensual.”.

Contudo, mesmo diante destas contradições inerentes à formatação institucional atual da RESEX (SNUC, 2000), consideramos que a institucionalização das RESEX (Decreto nº 98.897, 1990; Lei 9.985/SNUC, 2000) e das normativas que regem sua gestão (IN nº 01 e IN nº 02, ICMBio/MMA-BRASIL, 2007) pode representar um instrumento importante para a luta das populações extrativistas por seus direitos, tendo em vista os princípios de justiça ambiental ¹⁸. Estas legislações asseguram, pelo menos em termos jurídicos, direitos sobre o uso e a gestão de determinados territórios e respectivos recursos naturais para esses grupos sociais. Entretanto, não existem garantias de que as prerrogativas legais sejam cumpridas, ou seja, que os direitos adquiridos sejam efetivados na realidade social e ambiental das RESEX, já que existem tensões permanentes entre tais direitos e as estruturas socioeconômicas e políticas da sociedade na qual ela está inserida.

Ressaltamos que as ações e políticas do Estado brasileiro na arena ambiental ainda são marcadas por formas de gestão desarticulada da realidade local e centralizadas pelos órgãos ambientais governamentais que, muitas vezes, refletem interesses de grupos

¹⁸ Na perspectiva apresentada por Acserald *et al.* (2009), a noção de justiça ambiental implica no direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o “meio ambiente” é considerado em sua totalidade, incluindo as dimensões ecológicas, físicas, construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas. Refere-se às condições em que tal direito pode ser livremente exercido, preservando, respeitando e realizando plenamente as identidades individuais e de grupo, assim como a dignidade e a autonomia das comunidades.

econômica e politicamente privilegiados, gerando conflitos pelo uso dos espaços e recursos naturais e a desfiguração das instituições comunitárias (KALIKOSKI, 2007).

Um obstáculo que condiciona os limites da efetivação da RESEX, com seus avanços e retrocessos, é o distanciamento da agência ambiental em relação aos grupos locais. A parceria entre as populações extrativistas e o Estado é uma prerrogativa deste tipo de UC. No entanto, esta parceria pode ficar comprometida, por diversos fatores – p.ex. recursos financeiros e humanos restritos – quando não há efetivação do papel da agência ambiental estatal (fiscalização, implantação e coordenação do Conselho Deliberativo) na RESEX.

Silva (2007), por exemplo, relata que em muitos casos, devido ao pouco apoio disponibilizado por parte das agências estatais, as comunidades se adaptam, por conta própria, à nova situação institucional. Isto pode acarretar diversos problemas decorrentes da falta de comunicação e oportunidade de negociação, ao acirrar conflitos pré-existentes ou mesmo gerar novos conflitos, entre estes atores. Tal situação pode culminar nos “efeitos perversos” da conservação decorrentes das estratégias dos atores locais para se adaptarem à sua nova condição institucional. Um exemplo de tais efeitos é a situação de “ilegalidade”, em que se encontram alguns pescadores artesanais na RESEX Arraial do Cabo (RJ), provocada pela não inclusão de algumas práticas de pesca “tradicionais” no Plano de Utilização desta RESEX, por não estarem de acordo com as prioridades de conservação (LOBÃO, 2006).

Silva (2007) esclarece que as primeiras fases da criação de uma RESEX podem ser relativamente fáceis; contudo, o desafio permanece **na sustentação dessas iniciativas** em longo prazo (grifo nosso). A implementação deste modelo de UC é desafiada por uma série de fatores: a lógica contraditória das políticas ambientais; a coexistência com posturas conservacionistas, centralizadoras e tecnocráticas da agência ambiental gestora, a falta de compromisso institucional da mesma, as pressões de segmentos econômica e politicamente dominantes, além das disputas pela apropriação dos espaços e recursos naturais comuns.

Na ausência da agência ambiental, as populações extrativistas podem estar mais susceptíveis a estes fatores e, portanto, mais vulneráveis às injustiças ambientais. Destacamos que essa constatação não significa que a opção pelo formato jurídico-institucional RESEX, seja a única estratégia possível, mas que ela pode ser indicada para minimizar tais injustiças ou para auxiliar movimentos de resistência às mesmas. A presença do Estado, através de sua agência ambiental, garante as conquistas obtidas pela institucionalização da RESEX, apesar dos problemas e limites acima considerados.

A importância da presença do Estado está na garantia de um arranjo de cogestão que, segundo Cunha (2010), é a expressão da territorialidade de comunidades extrativistas (seringueiros, caboclos, caiçaras, de quebradeiras de coco, babaçu etc.). O desafio está na implementação do instituído nas diferentes realidades encontradas em populações extrativistas e na capacidade dessa instituição para resolver os problemas enfrentados por cada uma delas.

Diante do aqui exposto, a abordagem parte do pressuposto de que a instituição RESEX deve preconizar a garantia dos direitos das populações extrativistas sobre a gestão deste tipo de UC. É neste sentido que nos interrogamos sobre a efetividade deste arranjo institucional para incluir as demandas, os interesses e os saberes dos grupos extrativistas nas tomadas de decisão sobre a gestão da RESEX, ou seja, sobre a sua capacidade para oportunizar a participação e deliberação dos grupos extrativistas neste processo. A instituição que centraliza os processos participativo e deliberativo na gestão das RESEX é o Conselho Deliberativo. Nele se centraliza a análise do processo participativo-deliberativo presente na RESEX, portanto, foco desta tese.

3.3 O ESPAÇO PARTICIPATIVO-DELIBERATIVO DE GESTÃO DA RESEX: O CONSELHO DELIBERATIVO

A instituição desses conselhos na gestão de unidades de conservação no Brasil é resultante de dois processos. O primeiro deles se refere ao reconhecimento internacional da importância e necessidade de se considerar essas populações nos processos de conservação através de áreas protegidas (TEIXEIRA, 2004). O segundo está relacionado ao desenvolvimento de instituições que garantam a participação social, como os Conselhos, que se desenvolveram no Brasil concomitantemente ao início do processo de redemocratização do país, após o regime militar. Assim como os demais conselhos gestores de políticas públicas, os conselhos de unidades de conservação possuem as seguintes características:

[...] são amparados por legislação nacional e apresentam um caráter mais estruturado e sistêmico. Apresentam atribuições legalmente estabelecidas no plano de formulação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização de ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos respectivos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado. (LÜCHMANN e BORBA, 2008, p. 61).

No entanto, a existência jurídico-institucional dos conselhos gestores, por si só, não garante a realização de seus objetivos, dentre eles, a participação efetiva dos atores sociais implicados. A participação e a deliberação dependem de uma série de variáveis sociais, políticas e institucionais, estruturais e/ou contextuais, que afetam a participação e a deliberação apontadas pelos estudos desenvolvidos neste campo (DAGNINO, 2002; MACEDO, 2008; FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; FUKS e PERISSINOTTO, 2006, 2007; LÜCHMANN, 2002, 2006, 2007, 2009; LÜCHMANN e BORBA, 2008).

A regulamentação dos conselhos em unidades de conservação só ocorreu a partir da Lei nº 9985/2000 que institui o SNUC. Contudo, a discussão sobre processos democráticos e participativos na arena ambiental se apresenta desde a origem da institucionalização da questão ambiental em fóruns internacionais. Já na Conferência de Estocolmo realizada em 1972 e no Relatório Brundtland, de 1987, que afirma a necessidade da participação social para a promoção do desenvolvimento sustentável, a participação social na questão ambiental foi colocada como condição para o sucesso da conservação aliada ao desenvolvimento. No Brasil, em três situações, a referida discussão se afirma: na Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, no SNUC de 2000, regulamentado pelo Decreto Federal nº 4340/2002 e na Política Nacional de Áreas Protegidas de 2006 (MACEDO, 2008).

Os conselhos gestores de unidades de conservação foram instituídos na forma de conselhos de caráter consultivo ou deliberativo. Somente as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e as RESEX possuem conselhos deliberativos, justamente por terem como diferencial uma relativização da conservação da biodiversidade em função da necessidade de reprodução da população que é, em última instância, a “razão de ser” dessas unidades de conservação. O SNUC, no seu artigo 18, estabelece:

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. (BRASIL, 2000).

Em 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) (Decreto nº 6.040, BRASIL, 2007) reafirma a obrigatoriedade da participação dos grupos usuários dos recursos, os extrativistas, na gestão de seus territórios e recursos naturais:

Art. 1º: As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada,

coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

II - a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;

VIII - o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IX - a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;

X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses. (BRASIL, 2007) (grifo nosso).

Novamente esse tipo de participação é reafirmado na Instrução Normativa (IN) nº 02 decretada pelo ICMBio/MMA no ano de 2007, que regulamenta o Conselho Deliberativo da RESEX. Nesta Instrução Normativa podemos observar a especificidade desse Conselho em relação aos demais conselhos gestores das outras Unidades de Conservação de Uso Sustentável e de outros conselhos gestores não relacionados à conservação. A IN define o Conselho Deliberativo como “o espaço legalmente constituído de valorização, discussão, negociação, deliberação e gestão da Unidade de Conservação e sua área de influência referente a questões sociais, econômicas, culturais e ambientais” (IN nº 02, ICMBio/MMA-BRASIL, 2007).

Assim como os demais conselhos gestores de políticas públicas, os conselhos das RESEX são espaços legalmente constituídos para permitir a ampliação da participação de grupos sociais politicamente excluídos na gestão de caráter público. (DAGNINO, 2002; LÜCHMANN e BORBA, 2008; LÜCHMANN, 2009). Todavia, se diferenciam em relação aos demais conselhos por ser um espaço participativo direcionado a grupos muito específicos da sociedade civil – as populações extrativistas – em uma arena restrita, tendo em vista a apropriação e o uso de recursos comuns de determinados territórios. Inclui ainda a participação de outros segmentos sociais organizados, desde que estejam relacionados à área da RESEX (Art. 3º, inciso II, IN nº 02, ICMBio/MMA-BRASIL, 2007).

O Conselho Deliberativo da RESEX é um instrumento de participação, acima de tudo, das populações extrativistas. Isto acarreta duas especificidades. A primeira estabelece que a participação não precisa ocorrer, necessariamente, através da representação de entidades ou organizações civis. Esta pode ocorrer através de pessoas físicas, no caso, os extrativistas (Art. 8º, inciso III, IN nº 02, ICMBio/MMA-BRASIL, 2007). A segunda elimina a paridade entre Sociedade Civil e Estado, característica dos conselhos gestores, em geral (LÜCHMANN e BORBA, 2008). A maioria (50% +1) da composição do Conselho Deliberativo da RESEX

dever ser garantida aos representantes da população extrativistas (Art. 9º, inciso III, IN nº. 02, ICMBio/MMMA-BRASIL, 2007).

Destacamos abaixo algumas das normativas da IN nº 02 (ICMBio/MMA-BRASIL, 2007) que expressam particularidades do desenho do espaço participativo requerido para gestão das RESEX, uma UC que, desde as suas origens, tem como característica principal a reprodução das condições materiais e sociais de existência das populações extrativistas:

Art 3º - A formação e o funcionamento do Conselho Deliberativo de RESEX ou RDS deve considerar as seguintes diretrizes:

V - a promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e seu protagonismo na gestão da Unidade;

VI - a valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais;

VII - a busca pela melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, o acesso aos serviços básicos e à cidadania, respeitando-se suas especificidades e características sócio-culturais;

VIII - a legitimidade das representações, a equidade de condições de participação e a capacitação continuada das populações tradicionais da Unidade e dos conselheiros;

IX - a primazia na identificação, mobilização, organização e capacitação das populações tradicionais em relação aos demais atores envolvidos;

É inegável que a IN nº 02 (ICMBio/MMA-BRASIL, 2007) busca assegurar juridicamente os direitos e as condições de participação e de deliberação dos grupos extrativistas na gestão da RESEX, incluindo o reconhecimento de seus saberes nas tomadas de decisão. No entanto, as contradições da institucionalização da RESEX persistem nesta normativa: ao mesmo tempo em que ela estabelece que o Conselho Deliberativo deva ser composto majoritariamente pelos representantes da população extrativista, também determina que as decisões tomadas pelo conselho tenham que ser formalizadas através de resoluções assinadas pelo presidente do conselho que é o representante do órgão ambiental estatal responsável pela RESEX, atualmente o ICMBio (IN nº 02, Art.17, inciso VIII, ICMBio/MMMA-BRASIL, 2007).

Esta situação estabelece que, embora os extrativistas sejam a maioria, suas deliberações serão sempre balizadas pela instituição responsável pela RESEX. Observamos aqui que isto não significa que a participação e as deliberações dos extrativistas não se efetivam. Diversos fatores sociais e políticos estão envolvidos no fenômeno da participação e deliberação, incluindo as particularidades do desenho institucional de cada Conselho

Deliberativo, que são estabelecidas no regimento interno. Tais particularidades podem variar amplamente de acordo com as realidades sociopolíticas e ambientais locais criando condições para a desobstrução dos canais que impossibilitam a efetividade decisória dos processos participativos (LÜCHMANN, 2009).

A partir das considerações das condições, das contradições, dos obstáculos e dos limites do processo de institucionalização da RESEX, a análise da experiência do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé (SC) nos ajuda na compreensão da relação entre a institucionalização dos espaços de participação e deliberação e a dinâmica específica da localidade, a partir desta institucionalização. Embora as prerrogativas legais que definem estes espaços participativos (IN n° 02, ICMBio/MMA-BRASIL, 2007) estabeleçam diretrizes, regras e procedimentos para operacionalizar a participação-deliberativa dos grupos extrativistas na gestão da RESEX, não há garantias da efetividade de tais dispositivos que, em última instância, possibilitariam a participação e o “empoderamento” destes atores na gestão democrática deste tipo de UC.

4 ESTUDO DE CASO RESEX DO PIRAJUBAÉ

De acordo com o raciocínio desenvolvido no capítulo um, no nosso entender, os problemas e as discussões acerca da apropriação e gestão dos recursos naturais comuns não devem ser tratados apenas sob a ótica da sustentabilidade ecológica, mas também sob a perspectiva democrática e, logo, considerar o empoderamento dos atores locais envolvidos, justiça e igualdade na tomada de decisões sobre gestão destes recursos (BERKES, 2009; SANTOS, MENEZES, NUNES, 2005). Assim, optamos por realizar um estudo de caso, ao abordar a experiência participativa na RESEX Marinha do Pirajubaé, a fim de verificar em que medida a participação e deliberação veiculadas pelo Conselho Deliberativo possibilita a gestão democrática e o empoderamento dos atores locais nessa RESEX, como propusemos anteriormente.

Alguns trabalhos (MOHAN e STOKKE, 2000; PURCELL e BROWN, 2005) têm criticado a perspectiva do “localismo”, via o discurso da participação, que tem marcado os estudos no campo do desenvolvimento e da gestão/conservação dos recursos naturais. Problematisa-se, principalmente, o pressuposto de que as tomadas de decisões no plano local são, inerentemente, ecologicamente sustentáveis e socialmente justas (PURCELL e BROWN, 2005). Na visão de Purcell e Brown (2005), por exemplo, decisões produzidas localmente no controle sobre o desenvolvimento não garantem que retornos justos ou sustentáveis sejam produzidos. Os autores alertam que a definição da escala não deve ser vista como uma coisa com qualidades inerentes e, sim, como estratégias que são perseguidas por e beneficiam grupos sociais com agendas sociais e ambientais específicas. Consideramos a contundência de tais críticas e destacamos que a opção metodológica de analisar um espaço de decisão instituído na escala local, no caso o da RESEX do Pirajubaé, não está associada a uma visão “romântica” sobre os resultados de processo decisórios locais para a gestão dos recursos naturais.

O que nós pretendemos é, através da análise de uma experiência concreta, entender em que medida as decisões tomadas localmente no espaço participativo da instituição RESEX são produzidas de maneira democrática, ou seja, por processos de debate e decisão guiados pelos princípios inclusão, igualdade e pluralidade participativa na gestão dessa UC e que promovam empoderamento dos usuários dos recursos (extrativistas). Inclusive, pretendemos entender as possíveis limitações que a própria estratégia da escala local pode impor à gestão democrática da RESEX, tendo em mente o caráter transescalar deste tipo de processo sócio-político.

Além disso, temos a clareza de que a opção por realizar um estudo de caso apresenta vantagens, mas também acarreta problemas. Um destes problemas é a dificuldade de produzir generalizações. Assim, entendemos que o caso do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé corresponde a uma realidade sociopolítica peculiar e, por isso, buscaremos tomar cuidado com as generalizações na interpretação das informações geradas pela pesquisa. Contudo, consideramos que algumas generalizações para o modelo RESEX podem ser possíveis, pois ao examinar o caso do Conselho da RESEX do Pirajubaé estaremos analisando também um formato padrão de instituição participativa que é normatizado juridicamente (IN nº 02, 2007) e, portanto, algumas de nossas considerações, até certo ponto, podem ser válidas para outras RESEX. A seguir apresentamos o esquema teórico-analítico que elaboramos para conduzir a investigação e análise dos dados gerados pela pesquisa de campo, bem como a forma como procedemos à coleta dos mesmos.

4.1 ESQUEMA TEÓRICO-ANALÍTICO

Buscamos neste item construir um esquema interpretativo que permitisse articular os elementos teóricos apresentados e discutidos no capítulo um. Assim, no esquema apresentado adiante apresentamos aquelas dimensões teórico-analíticas, que são interligadas entre si, que consideramos pertinentes para analisar a experiência participativa do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé.

O esquema teórico-analítico desenvolvido por Macedo (2008), em seu trabalho sobre a participação em duas Unidades de Conservação (Áreas de Proteção Ambiental - APAs) no sul do Brasil, trouxe algumas contribuições importantes para a construção do esquema que apresentaremos aqui. O esquema elaborado pelo autor integra as contribuições analíticas advindas do Enfoque dos *Commons* e da literatura sobre participação política e, por isso, tornou-se uma referência interessante para a construção do nosso esquema teórico-analítico.

No esquema elaborado por Macedo, ele aborda um eixo que conecta “arranjos institucionais” e “padrões de interação” sobre o qual incide a sua pesquisa sobre a participação nas APAs. Este eixo representa a mútua influência entre estas duas variáveis. Como informa Macedo (2008), arranjos institucionais referem-se às regras e normas que estruturam as escolhas individuais e esta definição assemelha-se a de um desenho institucional desenvolvida nos estudos sobre participação (LÜCHMANN, 2002, 2009). Já padrões de interação, segundo o autor, referem-se às percepções, atitudes e práticas dos atores sociais envolvidos nos espaços de gestão (MACEDO, 2008). Esse alicerce priorizado por

Macedo (2008) é também o eixo sobre o qual incide a análise da experiência participativa do Conselho Deliberativo na RESEX do Pirajubaé proposta nesta tese.

Como Lüchmann observa:

O desenho institucional não adquire um status ou poder explicativo de caráter unicausal ou unilateral e, neste sentido, deve manter uma perspectiva articuladora. Enquanto resultante das articulações entre Estado e Sociedade, o desenho institucional operacionaliza um conjunto de princípios através da institucionalização de critérios e regras que re incidem sobre as práticas e relações político-sociais. (LÜCHMANN, 2002, p. 16)

No nosso entender, essa observação corrobora a necessidade de uma abordagem integrada da dimensão institucional e as dimensões referentes às interações dos atores políticos na análise das experiências participativas. Assim, consideramos que é impreterível associar a análise do formato institucional destes espaços e a das relações entre os atores que se estabelecem no Conselho Deliberativo da RESEX, se pretendemos compreender em que medida os processos de debate e decisão – engendrados por esse espaço participativo – possibilitam um reordenamento na lógica convencional de poder e, logo, uma gestão democrática da RESEX (LÜCHMANN, 2009).

Esclarecemos que, em nossas análises, o arranjo ou desenho institucional refere-se ao formato do espaço jurídico-institucional de deliberação na gestão da RESEX do Pirajubaé, ou seja, o Conselho Deliberativo. Já as dimensões referentes às interações, correspondem àquelas estabelecidas entre os atores no Conselho Deliberativo, principalmente, entre os usuários dos recursos pesqueiros na RESEX, o grupo de extrativistas, e os representantes da agência governamental responsável – ICMBio. Tais dimensões refletem tanto as condições de participação como as estratégias destes atores no processo participativo de deliberação e correspondem às relações de poder estabelecidas entre eles nestes processos. Optamos por focar nossas análises sobre as relações estabelecidas entre estes atores políticos, porque consideramos que elas representam o eixo de poder principal nos processos decisórios engendrados no Conselho Deliberativo.

No esquema analítico aqui apresentado adotamos alguns fatores, ou “dimensões”, sugeridos por Macedo (2008), para analisar o arranjo ou desenho institucional do Conselho Deliberativo. Destacamos que o termo “dimensão”, como foi apresentado no capítulo um, é aplicado para nos referirmos ao arranjo ou desenho institucional em sua totalidade que é, no nosso entender, constituído por tais fatores.

Lüchmann (2009, p. 9) esclarece o desenho institucional pode ser analisado da seguinte forma: quanto aos atores que participam dos espaços participativos; quanto ao modo como se institui o processo deliberativo; onde ¹⁹ e quando ocorre o processo participativo dos conselhos. Seguindo esta orientação, apresentamos no quadro 1 os fatores referentes à dimensão do arranjo institucional que serão investigados para a análise da dimensão da experiência do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé – análise da formatação institucional deste espaço participativo.

Quadro 1 – Fatores relacionados à dimensão arranjo ou desenho institucional

| <i>Fatores</i> | <i>Referências</i> | <i>Detalhamento</i> |
|--|---|---|
| Formação do espaço participativo-deliberativo | Macedo (2008) | O processo de formação do espaço participativo corresponde à dinâmica e às regras iniciais do espaço participativo-deliberativo e refere-se ao modo como: (1) foi criado o espaço participativo-deliberativo; (2) foi definida sua composição (paridade, número de integrantes, territorialidade...); (3) foram eleitos os participantes. |
| Regras e Normas do espaço participativo-deliberativo | Macedo (2008) | As normas e regras (formais e não formais) existentes, subdividindo-se em: (1) instâncias existentes no interior do espaço (câmeras técnicas, grupos de trabalho, secretaria executiva...); (2) regras criadas pelo espaço participativo, que regem sua própria dinâmica (regimento interno) e também relacionadas à gestão da UC (outras normativas). (3) A relação entre as regras, normas e diretrizes estabelecidas no conselho (regimento interno e outras normativas) com outras aquelas que regem o funcionamento deste tipo de espaço e a com própria legislação ambiental. |
| Estrutura e Dinâmica do espaço participativo-deliberativo | Macedo (2008); Fuks e Perissinotto (2007) | (1) local e espaços em que ocorrem as reuniões e com recursos institucionais: materiais e humanos; (2) periodicidade com que se reúne; (2) modo como se define a pauta das reuniões; (3) presença e ausência dos participantes; (3) A sequência do debate, ou seja, qual ator inicia o debate e qual dá continuidade; (4) a presença de contestação, identificada quando a intervenção do segundo ator se opõe explicitamente a do que iniciou o debate; (5) Tipo de deliberação predominante (encaminhamento, aprovação ou resolução) e o ator que as elaborava mais frequentemente. |
| Compromisso governamental | Macedo (2008) | (1) a participação do governo no espaço participativo; (2) a efetiva implementação do que foi decidido, isto é, ao grau vinculante. Fator analisado em conjunto com formação, dinâmica e estrutura do espaço participativo-deliberativo. |

Fonte: Própria autora

¹⁹ “Onde” não se refere apenas ao espaço físico, mas também ao político. Segundo Lüchmann (2009, p. 9), onde significa “quais os espaços e lugares que ocupam – seja no interior da estrutura de governo, seja no contexto social de maneira geral” em que o processo participativo dos conselhos ocorre.

Em relação à interação entre os atores, recuperamos no Quadro 2 aquelas dimensões teórico-analíticas, já discutidas no primeiro capítulo, que serão abordadas na análise da experiência participativa do Conselho Deliberativo. Detalhamos, de forma sucinta, os fatores que foram avaliados em cada uma delas.

Quadro 2 – Dimensões relacionadas à interação entre os atores

| <i>Dimensões</i> | <i>Referências</i> | <i>Fatores Detalhados</i> |
|---------------------------------------|---|--|
| Condicionantes de participação | Fuks; Perissinotto; Ribeiro (2003); Fuks e Perissinotto (2006 e 2007); Macedo (2008). | (1) Recursos Políticos, objetivos e subjetivos: (1.1) os recursos institucionais, econômicos e socioeducacionais (renda e escolaridade/formação técnica dos atores e capacitação para participação); (1.2) o engajamento dos atores em associações civis, ou, associativismo; (1.3) a competência política subjetiva e; (2) Escolha racional, ou seja, cálculo racional feito pelos participantes acerca dos custos e benefícios da participação no Conselho. |
| Relação entre saberes | Macedo (2008); Santos, Menezes e Nunes (2005); Cunha (2007) | (1) Presença dos distintos saberes no debate e na negociação da resolução dos problemas de gestão; (2) os esforços de “tradução” - a diversidade de saberes entre os atores em espaços participativos aponta para a necessidade de se estabelecer um trabalho de tradução que contribua para deliberação pública (CUNHA, 2007); (3) a predominância do saber tecnocientífico sobre os outros saberes ou, em oposição, a ocorrência do diálogo entre estes saberes. |

Fonte: Própria autora

Desta forma, nos Quadros 1 e 2, elencamos aquelas dimensões e respectivos fatores, que consideramos pertinentes para refletir sobre a experiência participativa do Conselho Deliberativo. Buscamos apreendê-los e articulá-los na análise dos dados gerados pela pesquisa de campo, a fim de compreender a qualidade da participação-deliberativa no Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé e, portanto, até que ponto este Conselho é um espaço participativo que possibilita a gestão democrática desta UC.

No quadro 3, a seguir, apresentamos os aspectos específicos da realidade concreta que foram observados para examinar as dimensões, e respectivos fatores, apresentadas nos quadros anteriores. Assim, este quadro nos guiou na análise da experiência do Conselho Deliberativo da RESEX, ao “olhar” nossos dados de campo.

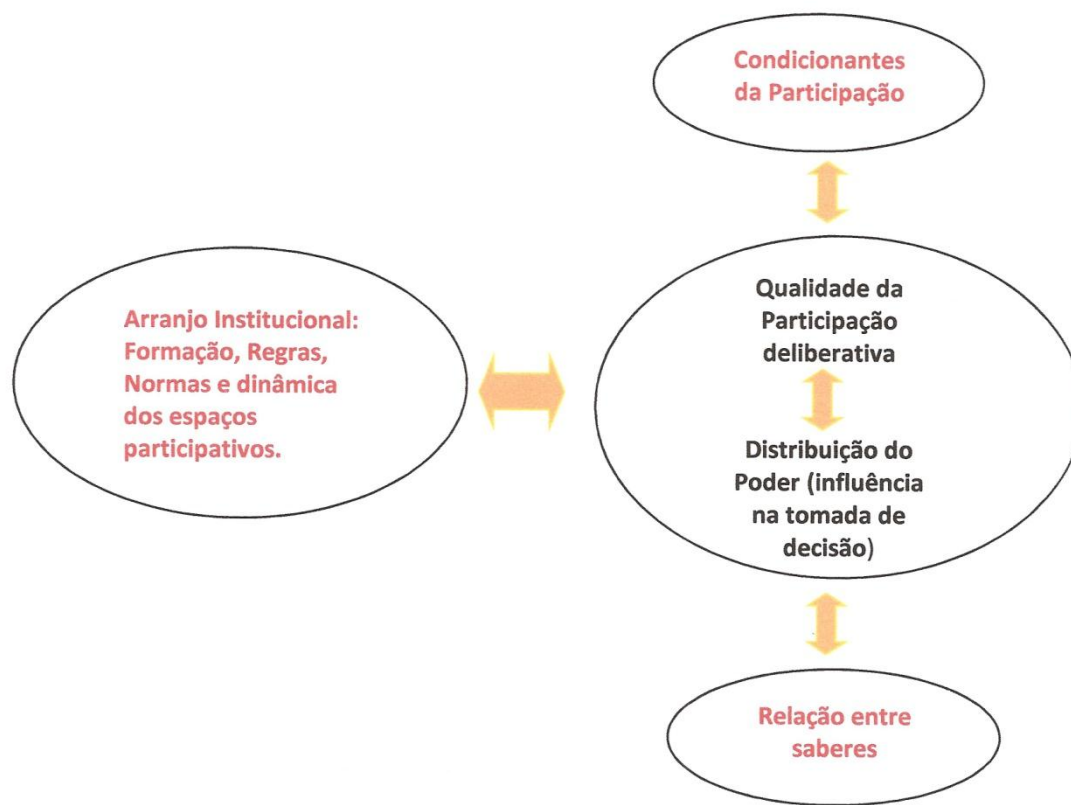
Quadro 3 – Aspectos observados para cada dimensão.

| |
|---|
| Arranjos Institucionais |
| 1. Se o Conselho Deliberativo foi formado de maneira participativa deliberativa, ou seja, sua composição (número de cadeiras, atores representados, distribuição (%) das cadeiras entre os atores) e os critérios para defini-la foram debatidos e decididos com a participação ativa dos extrativistas, ou foi determinado pelos gestores e técnicos da RESEX. Como os representantes da população extrativista foram escolhidos. |
| 2. Como foram definidas as regras (regimento interno) que orientam a dinâmica do conselho, se elas estão de acordos com a instrução normativa que rege a criação e o funcionamento dos Conselhos deliberativos de Reservas Extrativistas (IN nº 02, ICMBio/MMA, 2007). Se elas possibilitavam, <i>a priori</i> , que processos decisórios inclusivos, igualitários e plurais se estabeleçam. Se o Conselho possuía outras instâncias (grupos de trabalhos, câmaras técnica, secretaria executiva) além da própria plenária e se elas são atuantes e efetivas. |
| 3. Se a periodicidade, espaços e locais das reuniões do Conselho facilitavam a participação e deliberação. Se a maioria dos conselheiros, particularmente dos representantes dos extrativistas, estavam presentes nas reuniões ou a inadiplência era alta. |
| 4. Se todos os conselheiros, particularmente os representantes dos extrativistas, participavam ativamente dos debates: Se os pontos de pauta das esferas participativas de decisão foram estabelecidos com a participação de todos, principalmente, dos extrativistas; Se havia um ator que prioritariamente iniciava e conduzia o debate, ou isso era alternado entre os atores. Se havia, frequentemente, presença de contestações ou não. Se as plenárias, em sua maioria, finalizavam com encaminhamento, aprovação ou resolução e se havia um ator que elaborava mais frequentemente as propostas ou todos, principalmente os extrativistas, o faziam. |
| Condicionantes de participação |
| 1. Como era a disponibilidade de recursos materiais e socioeducacionais (renda, escolaridade/cursos técnicos, capacitação para participação) entre conselheiros, especialmente os representantes dos extrativistas, ou seja, o perfil dos atores. Se a distribuição dos mesmos era equitativa caracterizando uma simetria entre os perfis dos atores, ou não. |
| 2. Se os representantes dos extrativistas estavam vinculados à associação dos extrativistas na RESEX e se faziam parte de alguma outra associação ou instituição civil. |
| 3. Se os representantes dos extrativistas que participavam de associações, consideravam que sua capacidade de argumentação e negociação era ampliada com tal prática, melhorando seu desempenho político no Conselho, ou não. Se esta melhoria na capacidade participativa e argumentativa dos extrativistas, a partir da atuação na associação, era observável nos processos decisórios acompanhados pela pesquisadora. |
| 4. Se na percepção dos representantes dos extrativistas, eles se sentiam capazes de influenciar as tomadas de decisão no Conselho (através de entrevistas com os extrativistas conselheiros). |
| 5. Escolha Racional: Se os extrativistas julgavam que os custos (tempo, dinheiro, stress...) para participar dos espaços de decisão eram menores que os benefícios (defesa de interesses, prestígio etc..) desta participação. |
| Relação entre saberes |
| 1. Se durante os debates no Conselho e instâncias ligadas a ele, havia exposição dos distintos saberes (tecnocientífico e extrativistas) sobre os problemas de gestão debatidos. |
| 2. Se havia esforços de tradução, para que a informação técnica e científica ficasse acessível aos extrativistas. |
| 3. Se havia diálogo e negociação entre os diferentes saberes na busca de soluções para os problemas de gestão debatidos e decisões tomadas no Conselho, caracterizando uma situação de pluralidade epistêmica, ou caso contrário, um saber sempre prevalecia ou o silenciava o outro, caracterizando uma relação de dominação epistêmica. |

Fonte: Elaborada pela própria autora

Como observamos anteriormente, em última instância, o que está em jogo quando nos interrogamos sobre os avanços e limites do Conselho Deliberativo possibilitar a gestão democrática da RESEX, é a questão do poder, ou melhor, do compartilhamento do mesmo nos processos decisórios. Nesta perspectiva, a Figura 1 conecta os elementos de nosso esquema teórico-analítico, ilustrando como as dimensões de análise se relacionam com o funcionamento e a distribuição de poder no Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé.

Figura 1 – Ilustração do esquema teórico-analítico



No item seguinte apresentaremos a forma como procedemos à coleta de dado e sobre os processos decisórios engendrados pelo Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé, para a análise desta experiência participativa.

4.2 COLETA DOS DADOS DA PESQUISA

A coleta de dados da presente pesquisa foi dividida em duas etapas. A primeira, de cunho mais exploratório, sobre a situação institucional e comunitária da RESEX Marinha do Pirajubaé, permitiu à pesquisadora resgatar o histórico da RESEX e acompanhar todo o processo de formação do Conselho Deliberativo. A segunda etapa iniciou-se quando o Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé já estava constituído e se desenrolou durante seu primeiro ano de funcionamento. A pesquisa de campo foi devidamente autorizada pela agência governamental gestora ICMBio, oficialmente através do SISBIO (processo nº 27314), e também pelos extrativistas da RESEX Marinha do Pirajubaé, tanto de forma coletiva, junto à associação que os representa na RESEX, como individualmente, com aqueles

informantes entrevistados formalmente, através do Termo de Consentimento da pesquisa.

A pesquisadora apresentou a proposta de pesquisas e solicitou autorização para prosseguir o trabalho de campo, cuidadosamente, mais de uma vez, aos extrativistas, tanto nos espaços participativos da RESEX como em reuniões da Associação Caminhos do Berbigão, que representava os extrativistas na RESEX, e preocupou-se em fazê-lo em linguagem acessível a estes atores.

4.2.1 Primeira fase (Março a Outubro de 2010).

No início desta primeira etapa, foi realizado o levantamento bibliográfico sobre a RESEX Marinha do Pirajubaé. Buscou-se identificar todas as informações disponíveis na literatura sobre o processo de criação e gestão da RESEX e, portanto, sobre a participação dos extrativistas neste processo. No entanto, poucos trabalhos sobre os aspectos sociais, econômicos e políticos da RESEX foram encontrados. A maior parte dos estudos versa sobre aspectos biofísicos e ecológicos desta UC. Esta situação se deve, em parte, ao longo período de monitoramento ambiental realizado pela Instituição UNIVALI promovido pelo convênio com o DEINFRA (SC), em função do cumprimento de uma das condicionantes ambientais exigidas para a renovação da licença de instalação (LI nº 126/01) da Via Expressa Sul, que produziu uma grande quantidade de trabalhos e publicações sobre a situação dos ecossistemas e respectivos recursos pesqueiros na área da RESEX e seu entorno.

Após a realização deste levantamento, foram iniciadas observações diretas nos espaços participativos iniciais, criados para a gestão da RESEX, que tinham caráter informal, e constituíam um grupo de discussão e decisão que foi intitulado grupo pró-conselho. De acordo com Quivy e Campenhoudt (2008) “observação direta é aquela em que o próprio investigador procede diretamente à recolha das informações, sem se dirigir aos sujeitos interessados. Apela diretamente ao seu sentido de observação”. Neste caso, os sujeitos observados não intervêm na produção da informação procurada. (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2008, p. 164).

As observações diretas junto ao grupo pró-conselho foram iniciadas em março de 2010. Este grupo contava com a participação de alguns extrativistas que tinham na pescaria do berbigão (*Anomalocardia brasiliiana*) sua única, ou principal, fonte de renda, caracterizados como beneficiários, ou categoria A, no cadastro de extrativistas da RESEX. Além deles, o grupo pró-conselho era constituído pela chefe do ICMBio na RESEX e pelos técnicos do Laboratório de Educação Ambiental (LEA) da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

Durante este mesmo período também foram realizadas diversas conversas informais com estes atores políticos: extrativistas, a chefe do ICMBio na RESEX, os técnicos e pesquisadores da LEA (UNIVALI).

Esta primeira experiência permitiu observar o processo de debate e decisão sobre questões relacionadas ao funcionamento jurídico-institucional da RESEX e, inclusive, às condições institucionais de participação e deliberação dos extrativistas na gestão da UC. Entre tais questões inseria-se a solicitação/obtenção do Contrato de Concessão do Direito Real de Uso (CCDRU) para a RESEX Marinha do Pirajubaé (concedido em 02.12.2010) e a própria criação do espaço participativo-deliberativo formal requerido para gestão das RESEX, o Conselho Deliberativo.

Através desta vivência foi possível acompanhar momentos importantes da reestruturação institucional da RESEX do Pirajubaé e obter diversas informações sobre: 1) o histórico institucional e comunitário da RESEX; 2) as características gerais da realidade socioambiental da RESEX e os principais conflitos engendrados na disputa pela apropriação dos espaços e recursos naturais comuns dessa UC; 3) os principais atores políticos e as relações sociopolíticas implicadas na gestão da RESEX, bem como as dificuldades institucionais e comunitárias para participação-deliberativa na gestão da mesma. Esta fase teve, portanto, um caráter exploratório fundamental. Além disso, as informações provenientes da análise dos dados gerados nesta fase nos permitiram compreender o processo de formação e criação do Conselho Deliberativo que se tornou o objeto de pesquisa desta tese.

Como pode ser visualizado na Tabela 1, foram acompanhadas dez reuniões do grupo pró-conselho, que duravam cerca de três horas e meia, ocorridas no período de março a outubro de 2010, somando-se assim um total de trinta e cinco horas de observação direta neste período anterior à instituição do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé. Ainda no mês de outubro de 2010, foram acompanhados os dois dias (09 e 10 de outubro de 2010) da oficina de formação do Conselho Deliberativo, somando cerca de 16 horas de observação direta. Assim, o esforço total de pesquisa, nesta primeira fase, foi cerca de 51 horas de observação direta dos debates ocorridos nas reuniões entre extrativistas e ICMBio/LEA-UNIVALI.

Tabela 1 - Esforço de campo 1ª fase: março a outubro de 2010

| Tipo de reuniões observadas | Número de reuniões (por dias) | Duração média de cada reunião | Esforço de campo |
|--|-------------------------------|-------------------------------|------------------|
| Grupo pró-conselho | 10 | 3,5 horas | 35 horas |
| Oficina de formação do conselho | 2 | 8 horas | 16 horas |
| Total de esforço de campo 1ª fase | 14 dias | | 51 horas |

Fonte: Própria autora

4.2.2 Segunda fase: novembro de 2010 a setembro de 2011 - Conselho Deliberativo

Nesta fase da pesquisa as observações diretas da dinâmica dos espaços participativos de deliberação da RESEX foram continuadas. Com base no nosso esquema teórico-analítico elaboramos um guia de observação (Apêndice A) como forma de melhor sistematizar essa etapa da coleta de informações.

As observações incidiram sobre o espaço formal, o Conselho Deliberativo, recém-instituído. Foi acompanhada também outra instância participativa ligada ao conselho, a saber, a oficina do Grupo de Trabalho (formado pelo ICMBio, os pesquisadores da UNIVALI e os extrativistas) para realizar a revisão da IN nº 81, que estabelece as normas e regras de uso do berbigão, e deliberar sobre a proposta de uma nova IN para ser avaliada no Conselho Deliberativo. Embora no Conselho Deliberativo, outros atores institucionais estivessem representados, como observamos anteriormente, nosso foco permaneceu na interação entre os atores protagonistas na gestão da RESEX, os extrativistas e a agência governamental ICMBio, pois é através da análise destas relações que podemos entender se há compartilhamento de poder na gestão desta UC, ou seja, uma mudança na lógica de poder convencional na mesma (LÜCHMANN, 2007).

Os processos decisórios sobre as duas situações-problema de gestão no Conselho Deliberativo foram enfocados. Estas situações foram as seguintes: (1) o licenciamento ambiental de novos empreendimentos de expansão da malha viária na área de influência da RESEX; (2) a revisão da Instrução Normativa que regula a atividade de extração do berbigão (*Anomalocardia brasiliensis*) na RESEX Marinha do Pirajubaé. Tais situações de gestão se destacaram na agenda de discussão do Conselho Deliberativo e, por este motivo, foram selecionadas para análise dos processos decisórios veiculados por este espaço.

Durante as observações diretas, a pesquisadora, orientada pelo guia de observação supracitado (Apêndice A), procedia a anotações sobre um conjunto de aspectos (fatos,

comportamentos e interações entre os atores) considerados relevantes para captar informações referentes a alguns dos fatores detalhados nas dimensões teórico-analíticas e apresentadas no item anterior. De uma maneira geral, registrava-se: o número de participantes; como era estabelecida a agenda e as pautas das plenárias do Conselho; qual ator, mais frequentemente, iniciava e qual conduzia os debates; quais os interesses presentes e saberes mobilizados; quais eram os principais conflitos observáveis; qual ator, geralmente, encaminhava propostas para a resolução dos problemas elencados; se havia contestação a estas propostas e formulação de contrapropostas por outro ator; se o debate finalizava-se com resolução para os problemas em questão ou, pelos menos, encaminhamentos; ou, se existia um conflito tão intenso que impedia a continuidade do debate; quando tomadas as decisões ou definidas as resoluções dos problemas, se havia sinais de insatisfação ou de não legitimação, principalmente, por parte dos extrativistas, posteriormente.

Foram acompanhadas dez reuniões do Conselho Deliberativo (CD) da RESEX do Pirajubaé, ocorridas de novembro de 2010 até outubro de 2011, com duração média de três horas cada. O esforço de campo total de observação das reuniões do Conselho foi de trinta horas. O grupo de trabalho para realizar a revisão da IN nº 81 e formular a nova propostas de instrução normativa (IN) durou dois dias, somando dezesseis horas. Apenas em um destes dias foi realizada observação direta. Contudo, a oficina na íntegra pôde ser analisada, pois a filmagem da mesma foi disponibilizada para pesquisa pela RESEX/ICMBio.

Tabela 2 - Esforço de campo 2ª fase: novembro de 2010 a setembro de 2011

| Reuniões observadas | Número de reuniões (por dias) | Duração média de cada reunião | Esforço de campo |
|--|-------------------------------|-------------------------------|------------------|
| Conselho Deliberativo | 10 | 3 horas | 30 horas |
| Grupo de trabalho revisão da IN nº 81 | 1 | 8 horas (em dois turnos) | 8 horas |
| Total de esforço de campo 1ª fase | 11 dias | | 38 horas |

Fonte: Própria autora

Em relação ao procedimento de entrevista realizado nesta pesquisa, julgamos pertinente observar aqui que temos a clareza de que:

Ainda que a relação de pesquisa se distinga da maioria das trocas da existência comum, já que tem por fim o mero conhecimento, ela continua, apesar de tudo, uma *relação social* que exerce efeitos (variáveis segundo diferentes parâmetros que podem afetar) sobre os resultados obtidos. (BOURDIEU, 2001, p. 694, grifo do autor).

O sonho positivista de uma perfeita inocência epistemológica oculta na verdade que a diferença não é entre a ciência que realiza uma construção e

aquela que não o faz, mas sim entre aquela que o faz sem o saber e aquela que, sabendo, se esforça para conhecer e dominar o mais completamente possível seus atos, inevitáveis, de construção e os efeitos que eles produzem também inevitavelmente. (BOURDIEU, 2001, p. 634-635)

Nesta perspectiva, a pesquisadora, ciente de seus limites, buscou, ao máximo, na realização das entrevistas por uma comunicação “não violenta”, nos termos utilizados por Bourdieu (2001, p. 695). Como Bourdieu (2001) explica existe, inevitavelmente, uma dupla dissimetria nestas relações de pesquisa, pois é o pesquisador que “inicia o jogo e também estabelece a regra do jogo”; soma-se a isso o fato de que esta relação é marcada por uma “[...] dissimetria social todas as vezes que o pesquisador ocupa uma posição superior ao pesquisado na hierarquia das diferentes espécies de capital, especialmente capital cultural” (BOURDIEU, 2001, p. 695). Para este autor

O mercado dos bens linguístico e simbólicos que se institui por ocasião da entrevista varia em sua estrutura segundo a relação objetiva entre o pesquisador e o pesquisado ou, o que dá no mesmo, entre todos os tipos de capitais, em particular linguísticos, que são adotados. (BOURDIEU, 2001, p. 695, grifo do autor).

Optou-se por entrevistas semiestruturadas que, como apontam Quivy e Campenhoudt (2008), não são nem inteiramente abertas, nem encaminhadas por um grande número de perguntas precisas. Como definem os mesmos autores, geralmente o pesquisador dispõe de uma série de perguntas guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado. Todavia não colocará necessariamente todas as perguntas na ordem em que as anotou e sob formulação prevista (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2008).

Estas entrevistas semiestruturadas foram realizadas com o objetivo de confirmar algumas das informações e impressões relacionadas às dimensões investigadas obtidas através das observações diretas. Com explica Yin (2010), este tipo de entrevista pode ser importante para corroborar determinados fatos que o pesquisador já considera pré-estabelecidos. Através do uso desta fonte de evidência, buscamos captar a percepção e opinião dos atores protagonistas sobre os processos de participação e deliberação no Conselho Deliberativo. Além disso, apenas através deste procedimento era possível obter a informação sobre alguns dos fatores detalhados para algumas dimensões elencadas no nosso esquema analítico, como, por exemplo, competência política subjetiva.

Foram entrevistados nove dentre os dezoito representantes dos extrativistas no Conselho, que foram identificados como informantes-chave e se dispuseram a ser entrevistados, e também com a representante da agência governamental responsável – ICMBio, a chefe da RESEX/ICMBio, que presidia o Conselho. Contudo, foi realizada entrevista também com um extrativista que, declaradamente, optava pela não participação no Conselho, a fim compreender os motivos da sua decisão de não participar. A chefe antecessora àquela que geria a RESEX durante a realização da pesquisa permanecia na equipe técnica do ICMBio da RESEX e também foi entrevistada, a fim de se obter informações sobre sua participação na gestão da RESEX durante o período anterior ao da pesquisa.

Formulamos dois roteiros distintos: um para orientar as entrevistas semiestruturadas com os extrativistas (Apêndice B) e outro para aquelas com os representantes do ICMBio (Apêndice C). O roteiro para entrevistas com os extrativistas (Apêndice B) é subdividido em duas partes: uma referente ao histórico, institucional e comunitário, da gestão da RESEX e outra à participação e deliberação na gestão da RESEX durante o período acompanhado pela pesquisadora. É importante destacar que apenas os extrativistas entrevistados, que estavam envolvidos desde o início da criação da RESEX, foram indagados sobre a primeira parte (ver Apêndice B). O roteiro de entrevista com os representantes do ICMBio também é dividido em duas partes: a primeira com a chefe da gestão anterior do ICMBio na RESEX e a segunda com a chefe ICMBio/RESEX da gestão vigente no período estudado (ver Apêndice C).

Durante toda a pesquisa de campo, tanto na primeira como na segunda fase, foram recuperados documentos técnicos relacionados ao programa de educação ambiental do LEA-UNIVALI, para promover a gestão ambiental participativa, iniciado em 2008. Foram disponibilizados para esta pesquisa, também, os documentos produzidos pela consultoria contratada pelo TR 007/09 - PROJETO PNUD BRA/99/024, ICMBio/MMA, que tinha como objetivo promover “APOIO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DE MANEJO PARTICIPATIVO - FASE um DA RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DO PIRAJUBAÉ/SC” coordenada pela socióloga Karen Karam (Dr^a. em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Os documentos advindos deste trabalho de consultoria foram de suma importância para a nossa pesquisa, pois apresentavam não apenas os dados históricos e o resumo das informações técnicas já produzidas pelo monitoramento ambiental da UNIVALI sobre área da RESEX até 2009, mas também informavam sobre o processo de busca pela reorganização institucional e comunitária da RESEX Marinha do Pirajubaé que se estabelecia quando este trabalho de consultoria foi veiculado. Além dos documentos referentes ao histórico da RESEX, foram recuperadas também as atas das reuniões do Conselho, bem como outros documentos

relacionados à formação do Conselho Deliberativo e às situações-problema de gestão elencadas anteriormente, cujos processos decisórios foram analisados (vide Quadro 4).

Cabe ressaltar que as informações obtidas através da coleta de dados foram analisadas, na perspectiva compreensiva, tendo em vista os aspectos observados, conforme foi apresentado anteriormente no Quadro 3.

Quadro 4 – Dados documentais analisados

| TEMA | DOCUMENTOS |
|---|--|
| <i>Instalação da Via Expressa Sul (DER hoje DEINFRA-SC) trecho Saco dos limões – Costeira do Pirajubaé</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Estudo para ampliação do projeto Via Expressa Sul com as rodovias SC 401 e SC 405 Acesso ao Aeroporto e Sul da Ilha. • Ministério Público Federal - Ação Civil Pública com pedido de Liminar contra Estado de Santa Catarina, Der (SC)- Departamento de Estrada e Rodagem de Santa Catarina e IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2002.72.00.007815-6. • Renovação da Licença de Instalação da Via Expressa Sul (LI) Nº126/01 – abril de 2004 • Relatório de consulta de documentos técnicos relativos ao Aterro da Via Expressa Sul – Florianópolis-SC, RESEX DO PIRAJUBAÉ. • Apresentação do Ciclo Formativo I- Programa de Educação Ambiental Comunitária e Gestão Participativa. Área de Abrangência da Via Expressa Sul (Florianópolis/SC). Coordenação: José Matarezi – Laboratório Educação Ambiental – UNIVALI. Parceria institucional: Dr. Paulo Freire Vieira – Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento – UFSC. Equipe técnica: Renata Inui – Oceanógrafa; Catia Hansel – Oceanógrafa; Msc. Leopoldo Cavaleri Gerhardinger – Oceanógrafo. 2008/2009. • Relatório preliminar do Programa de EA: Subsídios à gestão ambiental participativa na área de abrangência da Via Expressa Sul/Baía sul 2008/2009. • Proposta de curso Gestão Participativa para a Comunidade Extrativista da RESEX Marinha do Pirajubaé – abril/maio2011. |
| <i>Programa de educação ambiental LEA-UNIVALI</i> | |
| <i>Diagnóstico socioambiental da RESEX do Pirajubaé - 1ª fase do plano de manejo-ICMBio/MMA</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Produto nº3 - Relatório Circunstanciado das Atividades Desenvolvidas Reserva Extrativista Marinha Do Pirajubaé. Projeto PNUD Bra/99/024. Consultora responsável Karen Karam. ICMBio/MMA. 2009 • Produto nº4- Documento Consolidado da Caracterização da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé com Indicação de Estudos Prioritários e Subsídios para Construção do Plano de Utilização e Programas de Sustentabilidade. Projeto PNUD Bra/99/024. Consultora responsável Karen Karam. ICMBio/MMA. 2009. • Instrução Normativa nº 01, de 18 de Setembro de 2007 - Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das Categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. MMA/ICMBio. • Memória sobre reuniões com beneficiários potenciais (extrativistas com renda baseada na RESEX) da RESEX Marinha do Pirajubaé, por Fabiana Bertoncini – chefe do ICMBio na RESEX. • Relação dos extrativistas cadastrados com renda baseada (exclusivamente) na RESEX- grupo beneficiários, categoria A. • Critérios para revisão do cadastro elaborados pelo ICMBio, LEA-UNIVALI e extrativistas beneficiários participantes. • Cadastro final revisado, 2011. • Plano de trabalho inicial e Termos de referência (TR) para execução do recurso Eletrosul • Memorandos de execução do recurso de compensação ambiental da ELETROSUL. |
| <i>Cadastro dos extrativistas na RESEX</i> | |
| <i>Compensação Ambiental da Via Expressa Sul (DEINFRA-SC) e Ampliação da linha de transmissão eletroenergética (Eletrosul)</i> | |
| <i>Formação e funcionamento do Conselho Deliberativo</i> | <ul style="list-style-type: none"> • ICMBio/MMA - Instrução Normativa nº 02, de 18 de setembro de 2007 (Publicada no Diário Oficial da União nº. 182, Seção 1, páginas 102, 103, 104, de 20/09/2007) - estabelece as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. • Plano de Trabalho - Formação do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé – ICMBio/SC. • Regimento - Estabelece o Regimento Interno do CONSELHO da RESEX Marinha do Pirajubaé – Florianópolis-SC. • MEMÓRIA REUNIÃO GT para formação do Conselho Deliberativo – RESEX Marinha do Pirajubaé, por Hélio de Castro Lima Rodrigues (LEA-UNIVALI) • Relato da Oficina de Consolidação do Diagnóstico Socioambiental parte integrante do processo para a criação do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé, por Hélio de Castro Lima Rodrigues (LEA-UNIVALI) • Projeto Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé (submetido para avaliação da superintendência federal do ICMBio) • ATAS das reuniões • Instrução Normativa nº5/2009- ICMBio - Licenciamento ambiental em Unidades de Conservação, Zona de amortecimentos ou áreas circundantes. • Informação técnica nº. 06/11 – RESEX Marinha do Pirajubaé |
| <i>Licença prévia Ambiental (LAP) Duplicação da Diomício Freitas – trecho do Bairro Carianos – Facilitar Acesso ao Aeroporto Hercílio Luz</i> | |
| <i>Instrução Normativa do Berbigão</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Plano de utilização RESEX Marinha do Pirajubaé (1996) • Instrução Normativa nº 81, 28 de dezembro de 2005. • Relatório técnico construção da IN nº 81(2004) • Caracterização da pesca do Berbigão (SILVA, 2005). • Ofícios da ACBer cobrando a Fiscalização da área. • Protocolo de fiscalização formulado pela ACBer. • Produto da metodologia participativa para avaliar fortalezas e fraquezas (FOFA) da extração/manejo do Berbigão. • Minuta revisão da IN nº 81. |

Fonte: Própria autora

5 O HISTÓRICO DA RESEX DO PIRAJUBAÉ (SC) E O INÍCIO DA SUA RESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL.

Antes de passarmos para a execução da estrutura de análise das informações propostas no capítulo anterior, remontaremos o histórico da RESEX com o objetivo de apresentar o contexto sobre o qual a análise do processo participativo-deliberativo desta unidade de conservação se desenvolve.

Neste Capítulo, buscamos remontar o histórico da RESEX Marinha do Pirajubaé, dando destaque para os conflitos eclodidos, principalmente, após o empreendimento da Via Expressa Sul do Estado de Santa Catarina, executado pelo órgão estatal DER (SC), que atualmente corresponde ao DEINFRA (SC), e que, sem dúvida, marcaram a história da RESEX. Paralelamente, caracterizaremos a história da participação da população extrativista na gestão da RESEX, bem com os processos organização política dos mesmos relacionados à criação e institucionalização da RESEX do Pirajubaé desde 1992 até o ano de 2010.

Contudo, antes de iniciarmos a discussão sobre a criação, institucionalização e reestruturação da RESEX do Pirajubaé, a seguir apresentaremos, de forma breve, uma caracterização geral dos pescadores/extrativistas de berbigão da RESEX do Pirajubaé, principais sujeitos deste processo.

Souza (2007) registrou 26 extrativistas utilizando a RESEX durante o ano de 2005. Segundo esse autor, havia um grupo dito de pescadores *legais*, composto por quatorze homens e duas mulheres, todos de baixa escolaridade (normalmente possuindo até o 1º grau), com família de no mínimo três pessoas, e que moravam dentro dos limites (principalmente na foz do Rio Tavares) ou das áreas adjacentes à Reserva. O documento da consultoria para o diagnóstico ambiental com vista à elaboração do plano de manejo da RESEX Marinha do Pirajubaé (Projeto PNUD BRA/99/024) (KARAM, 2009) aponta dados semelhantes. De acordo com tal documento, existem cerca de 25 famílias que vivem direta e exclusivamente do extrativismo do berbigão. “Cerca de um terço do total de extrativistas vive em uma área de ocupação, situada embaixo da ponte do Rio Tavares e ao que tudo indica são famílias que vieram para região nas duas últimas décadas” (KARAM, 2009, p. 38).

Souza (2007) relata que, além deste grupo de pescadores *legais*, existem mais dois grupos de extrativistas de berbigão que usam a RESEX. O primeiro – a que o autor chamou *ilegais frequentes* – eram familiares dos pescadores *legais* ou pessoas que moravam na região, e que possuíam na extração do berbigão sua principal fonte de renda. Contudo, eles não conseguiram a autorização dos órgãos competentes para atuar na reserva. O segundo grupo,

composto por extrativistas que só atuavam na área da RESEX no período mais quente do ano, no verão, foram classificados como *ilegais esporádicos*. Eles atuavam durante o ano na pesca de espécies pelágicas ²⁰ ou desenvolviam atividades econômicas que não se relacionavam com o mar, ou seja, usavam sazonalmente a área da RESEX.

Como elucidado por Souza (2007), o modo de produção dos extrativistas da RESEX Marinha do Pirajubaé pode ser caracterizado como pequena produção mercantil. Na obra “Pescadores, Camponeses e Trabalhadores do Mar”, de 1983, Diegues considera que

A principal característica dessa forma de organização é a produção do valor de troca em maior ou em menor intensidade, isto é, o produto final, o pescado, é realizado tendo-se em vista sua venda. Isso pressupõe uma certa divisão social do trabalho, em que, mesmo ao nível da pesca, já há funções mais ou menos especializadas que não necessariamente participam da captura [...] os produtores diretos, nesse caso são independentes, proprietários dos meios de produção, incluindo aí um *savoir-faire* tradicional empregado na localização de cardumes. O processo se organiza dentro da unidade familiar (nuclear ou extensa) ou grupo de vizinhança, a tecnologia se caracteriza pelo baixo poder de predação, e o nicho ecológico explorado é relativamente restrito. A captura do pescado se realiza com instrumentos de produção (redes, espinhéis, canoas etc.), de propriedade familiar ou individual, sendo a apropriação do produto regida pelo sistema de partilha ou quinhão (partes do produto são distribuídas aos produtores diretos). (DIEGUES, 1983, p. 149).

Ainda segundo Souza (2007), a pescaria do berbigão pelos extrativistas na RESEX Marinha do Pirajubaé apresenta características das duas subcategorias deste modo de produção, a saber, *a produção dos pescadores-lavradores* e *a pequena produção mercantil dos pescadores artesanais* (DIEGUES, 1983). A pescaria do berbigão é um modo de pescaria bastante individual; cada extrativista usa o “seu gancho” e captura “seu pescado”. Parte dos extrativistas, contrata mão de obra para auxiliar na retirada o berbigão do baixio, para cozinhar o berbigão capturado e descascá-lo, algo necessário, quando a demanda do produto é elevada (SOUZA, 2007). Como afirma Karam (2009), além das famílias que vivem da extração direta do berbigão, há ainda aquelas que trabalham em outros elos da cadeia produtiva, como os *descascadores de berbigão* referidos por Souza (2007) e outras que complementam renda com a atividade.

²⁰ Espécies pelágicas – organismos que vivem nas zonas pelágicas, ou seja, no seio das massas de água sem dependerem do fundo para completar os seus ciclos vitais. O domínio pelágico é constituído pelas águas oceânicas longe das massas continentais.

5.1 AS ORIGENS E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS SOCIOAMBIENTAIS DA RESEX MARINHA DO PIRAJUBAÉ (REMAPI OU RESEX DO PIRAJUBAÉ)

A Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, unidade de conservação (UC) federal de uso sustentável, foi criada em 20 de maio 1992 pelo Decreto Federal nº. 533. Esta UC foi a primeira RESEX marinha a ser criada no Brasil. É importante recordar que, neste mesmo ano, foi realizada a conferência Rio 92 que, como explicitamos no capítulo dois, teve significativa influência política na expansão e na implementação do modelo RESEX no Brasil.

A RESEX Marinha do Pirajubaé se localiza na porção sul da ilha de Santa Catarina, município de Florianópolis (SC), e possui uma área de aproximadamente 1.444 hectares, ocupando ecossistemas marinhos e de manguezais (KARAM, 2009). A área da RESEX é uma região estuarina na desembocadura do Rio Tavares (ver Mapa da RESEX, Fig.2). O grupo de extrativistas desta RESEX caracteriza-se pela pesca artesanal, particularmente, pela extração do berbigão (*Anomaliocardia brasiliensis*), uma espécie de molusco bivalve que habita as planícies ou bancos de areia, chamados baixios, existentes na área da RESEX e constitui o recurso-chave da UC. O berbigão faz parte da cultura gastronômica local e foi, inclusive, recentemente incorporado pela “*Arca do gosto*” do movimento internacional “*Slowfood*”²¹.

Para Souza (2007) a história da RESEX Marinha do Pirajubaé está vinculada à história do extrativismo do berbigão em Florianópolis. De acordo com o autor, no lado interno da Ilha de Florianópolis existem várias áreas extremamente propícias ao aparecimento de berbigão, dentre elas a enseada do Saco dos Limões na qual se localiza a RESEX Marinha do Pirajubaé. Até os fins da década de 1980, a extração do berbigão nesta região se deu quase que exclusivamente para fins de subsistência e era realizada através da “catação”, realizada com as mãos.

A partir da década de 80, a introdução de um petrecho de pesca conhecido como “gancho” (Figura 2) permitiu o início da pescaria do berbigão para fins comerciais. O “gancho” foi um artefato trazido pela empresa depuradora Maricá que tinha como objetivo o beneficiamento e a comercialização do berbigão, principalmente, para o sudeste do país (SOUZA, 2007). Tremel (2001 apud SOUZA, 2007) relata que, no início, houve resistência das comunidades locais, que temiam pela redução da abundância do berbigão, com a diminuição da seletividade na pescaria decorrente do uso do “gancho”. No entanto, este petrecho foi sendo, gradativamente, utilizado por estes grupos, tornando-se peça fundamental

²¹ “*Slowfood*” – Disponível em: <http://www.slowfood.com>.

na extração dos recursos para fins comerciais. Isto, porque os desafios à comercialização destes recursos, como as dificuldades de captura do berbigão através da catação, o baixo preço deste recurso pesqueiro e a falta de mercado que antes inviabilizavam a pescaria comercial, puderam ser vencidos com o uso do gancho e com a comercialização do berbigão realizada pela empresa acima citada. (SOUZA, 2007). Entretanto, o “gancho” passou a ser utilizado de forma indiscriminada na enseada do Saco dos Limões, guiado apenas pela lei da oferta e da procura. Diante deste cenário, o órgão estatal competente nesta época, a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), hoje extinta, proibiu a utilização do “gancho” mediante a justificativa de que não se tratava de petrecho seletivo, ou seja, capturava indiscriminadamente indivíduos juvenis e adultos do berbigão, além de provocar alterações no substrato e estar em desacordo com a Portaria nº 19 de 30 de maio de 1984 (Id.).

Figura 2 – O petrecho de pesca “gancho”. (foto disponibilizada pelo LEA/UNIVALI).



Porém, tal medida proibitiva não surtiu efeitos concretos e o berbigão continuou a ser explorado intensamente, com o uso do “gancho”, para fins comerciais. Com o objetivo de racionalizar sua exploração, a partir de 13 de maio de 1988, a SUDEPE promoveu a criação experimental de uma fazenda marinha de berbigão. Foi iniciado um projeto piloto que consistia na realização de estudos sobre os aspectos biológicos, tecnológicos e econômicos da extração do berbigão conduzidos por um biólogo, que desenvolvia pesquisas para SUDEPE, além de 12 (doze) pescadores da comunidade (Ibid.).

O local escolhido para implementação do projeto piloto foi o baixio das Tipitingas (ver mapa, fig. 3, área A), uma extensa planície adjacente ao manguezal do Rio Tavares, que era pouco explorada pela população extrativista, principalmente, por ser acessível apenas pelo mar e que atualmente é chamado banco principal, ou banco A, pelos extrativistas da RESEX.

Segundo Souza (2007), nessa época, as diretrizes e normas desse projeto garantiram o uso sustentável do recurso nessa área por centrar-se em um local de difícil acesso que não era comumente explorado na enseada do Saco dos Limões. Apenas aqueles que possuíam embarcação conseguiam acessá-lo.

No ano de 1992, para conseguir assegurar a continuidade do projeto piloto com garantia de apoio técnico e financeiro, um grupo de extrativistas de berbigão, apoiado pela superintendência estadual do IBAMA reivindicou ao Conselho Nacional das Populações Tradicionais (CNPT) a realização de um estudo que subsidiasse a solicitação para criação de uma RESEX nesta área (SOUZA, 2007). A proposta da RESEX abrangia a área do Baixio das Tipitingas (área A, fig.3), o manguezal do Rio Tavares e um baixio adjacente, denominado Praia de Base (área B, fig.3) que, na realidade, constitui-se em uma única planície de maré.

De acordo com os depoimentos de alguns dos extrativistas mais antigos que participaram do processo de criação da RESEX, coletados para esta tese, foi um pequeno grupo de extrativistas de berbigão que “achou as RESEX”. Segundo estes informantes, eles tiveram acesso a uma reportagem sobre as RESEX em uma revista não científica e, logo, se identificaram com o modelo, pois perceberam que poderia ser uma forma de garantir o território para a atividade de pesca e de extrativismo, das quais dependiam para viver. Além disso, de acordo com estes informantes, alguns extrativistas estavam preocupados com o aumento na intensidade de exploração do berbigão, devido à crescente procura do mercado paulista por este molusco²². Segundo tais depoimentos, foi esse grupo que, com o apoio do biólogo que desenvolvia a pesquisa do projeto experimental da fazenda marinha, procurou o IBAMA e solicitou ajuda para iniciar o processo criação da RESEX do Pirajubaé:

[...] a criação da reserva foi um exigência dos extrativistas [...] não foi IBAMA, não foi Tremmel (o pesquisador que atuava na área naquela época), não foi chefe de IBAMA, não foi ninguém, foi um pedido dos extrativistas a criação da reserva [...] se alguém do IBAMA disser foi através do IBAMA, não foi não, foi os extrativistas que foram no IBAMA e

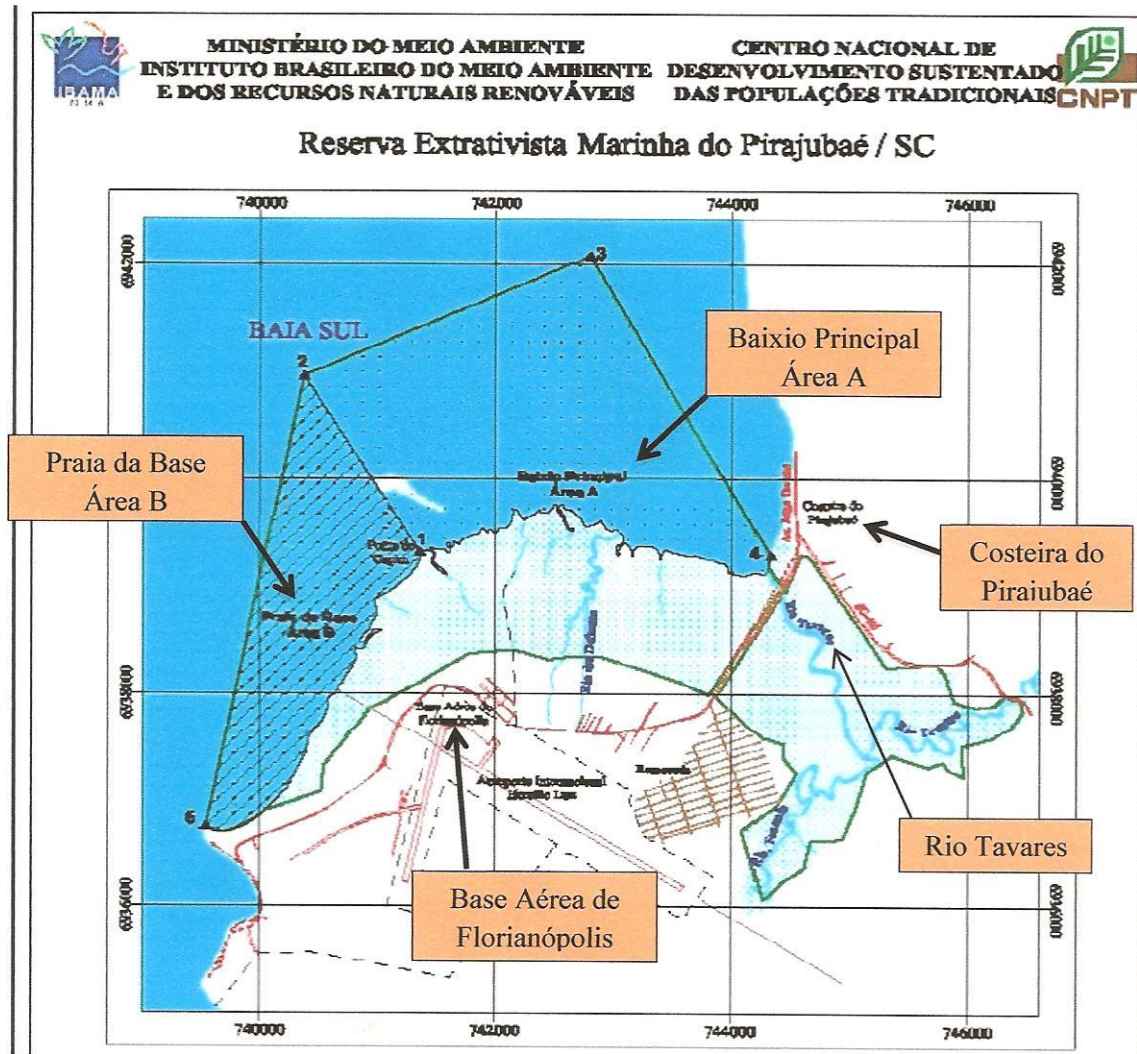
²² Também chamado de *vôngole* (em italiano), marisco-da-areia, maçunim, papa-fumo, pedrinha, samanguaiá, sarro-de-peito, sarro-de-pito e simongóia, em Santa Catarina todos os conhecem mesmo é por berbigão. Segundo especialistas berbigões são muito nutritivos e possuem pouca gordura, além de serem ricos em Ômega 3 e minerais como zinco, ferro e magnésio.

pediram para criar a reserva extrativista [...] (Extrativista da RESEX do Pirajubaé, 2011).

Não foi possível conseguir informações suficientes para comprovar esta afirmação. Entretanto, é possível comprovar que, de acordo com as informações presentes no documento final da consultoria do TR 007/09 – PROJETO PNUD/BRA/99/024, realizada para subsidiar a formulação do Plano de Manejo da RESEX Marinha do Pirajubaé (KARAM, 2009), em 1992, os pescadores foram responsáveis por argumentar sobre a relevância social da existência da RESEX, quando oitenta e um (81) deles se tornaram signatários de um abaixo assinado, de 27 de abril de 1992, onde solicitavam que:

O Mangue do Rio Tavares e respectivo banco marinho anexo ao referido Mangue, onde extraímos nosso sustento (sururus, caranguejos, peixes, camarões, berbigões etc.) sejam transformados em Reserva Extrativista, considerando a necessidade de conservar ao longo do tempo os recursos naturais tradicionalmente explorados por nós. (KARAM, 2009).

Figura 3 – Mapa da área da RESEX, Fonte: KARAM, 2009.



Legenda:

— **Linha verde Escuro:** Limite da RESEX marinha do Pirajubaé

Do lado institucional, tanto a Superintendência do IBAMA como a Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina (FATMA) apoiaram a iniciativa de criação da RESEX do Pirajubaé. Na ocasião, de acordo com KARAM (2009), tais instituições se manifestaram a favor da criação RESEX argumentando “a importância ecológica da conservação dos ecossistemas em questão, os manguezais do Rio Tavares, que são os maiores da Ilha de Santa Catarina (740 hectares) e o baixo adjacente (1000 hectares, aproximadamente)”.

Após a criação da RESEX, em um trabalho conjunto dos técnicos do IBAMA e da comunidade extrativista foi fundada a Associação da Reserva Extrativista do Pirajubaé (AREMAPI), em agosto de 1995 (KARAM, 2009). O perfil dos extrativistas que faziam parte da AREMAPI pode ser definido da seguinte maneira:

Pescadores artesanais-extrativistas caracterizados como sendo de escolaridade baixa (1º grau incompleto), com renda resultante da atividade extrativista em torno de 2,7 salários mínimos. A qualificação profissional é relativamente baixa, sendo significativo o número de extrativistas que se dedicam na construção civil, como forma de complementar a renda familiar. (MPF, 2002).

A exploração autosustentável da RESEX foi garantida como a implantação do plano de utilização publicado pela portaria nº078/96 (VIZINHO e TOGNELLA- DE- ROSA, 2010). Segundo Souza (2007), de maneira geral esse plano de utilização mantinha as regras do projeto piloto da fazenda marinha iniciado em 1988, o que garantia uma relativa estabilidade ao extrativismo. Neste sentido, o mesmo autor informa que as estatísticas referentes à exploração do berbigão na RESEX, no período entre 1989 e 1997, indicavam produções anuais consideráveis que variavam entre 71,3 a 104,6 ton./ano naquele período.

O fato de ter sido a primeira Unidade de Conservação criada na zona-costeira marinha, diferenciando-se da maioria das RESEX criadas no Brasil, até então, representou um desafio para implementação da RESEX Marinha do Pirajubaé. No entanto, os principais desafios para este processo estão relacionados à condição de estar incrustada na capital do Estado de Santa Catarina, correspondendo a uma área urbanizada e com expressivo adensamento populacional (KARAM, 2009). A região do litoral central de Santa Catarina apresenta alta densidade demográfica, 574,69 hab./km², sendo que Florianópolis é o segundo município mais populoso da mesma, com 916,22 hab./km².

Para agravar essa situação, os processos de expansão urbana e os projetos de desenvolvimento em Florianópolis são guiados pela lógica da especulação imobiliária, que é estimulada pelo turismo, um setor econômico muito importante para o município. Neste contexto, como explicam Vizinho e Tognella-de-Rosa (2010), a pressão urbana atual sobre a região Sul da Ilha de Santa Catarina propiciou uma grande demanda para a ampliação da malha viária que permite o acesso a essa região. Entretanto, tal demanda confronta-se com a instituição RESEX Marinha de Pirajubaé, pois tais empreendimentos de infraestrutura viária veem sendo instalados, na área adjacente àquela da RESEX. Embora esta UC ainda não

disponha de uma zona de amortecimento²³ definida, como exige a legislação ambiental (BRASIL, Art.25, Lei nº 9985-SNUC, 2000), a área em que tais empreendimentos estão sendo instalados é muito próxima à RESEX e pode ser considerada zona de amortecimento desta UC. Adicionalmente, a legislação ambiental (BRASIL, Art. 2º, Resolução CONAMA nº 13, 1990) determina que a área circundante das unidades de conservação, em um raio de dez quilômetros, deve ser devidamente protegida.

Além de tais empreendimentos, outros problemas graves associados à expansão urbana, como a ocupação desordenada e ausência de saneamento básico na área de entorno, atingem a RESEX. Desta forma, existem significativos desafios à manutenção dos ecossistemas e dos recursos pesqueiros da RESEX e, portanto, à reprodução das atividades socioeconômicas e culturais da população extrativista.

Contudo, vamos nos ater aqui aos impactos e conflitos socioambientais gerados pelo processo de instalação da Via Expressa Sul, pois, como veremos adiante, esse empreendimento afetou de tal maneira a realidade ambiental e social da população extrativista da RESEX do Pirajubaé, que se tornou um marco na história desta UC. Além disso, a análise do processo de instalação da Via Expressa Sul nos permite perceber a fragilidade institucional da RESEX do Pirajubaé para garantir os direitos da população extrativista sobre esse território, inclusive, o de participar da tomada de decisões sobre sua gestão.

5.2 A INSTALAÇÃO DA VIA EXPRESSA SUL: EM CIMA E POR CIMA DA RESEX DO PIRAJUBAÉ

A instalação da Via Expressa Sul objetivava melhorar o acesso ao aeroporto e às praias do sul da ilha de Florianópolis. Para isto, foi construído um aterro hidráulico que margeia a Costeira do Pirajubaé (VIZINHO e TOGNELLA-DE-ROSA, 2010).

O início do processo de licenciamento ambiental²⁴ do empreendimento Via Expresso Sul foi concomitante à criação da RESEX do Pirajubaé. O Estudo de Impacto Ambiental e o

²³ Zona de amortecimento – trata-se do entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (BRASIL, Art.2º, inciso VIII, Lei nº 9985 – SNUC, 2000).

²⁴ Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (Resolução CONAMA nº 237, 1997). O processo de licenciamento ambiental é composto por três etapas: Licenciamento prévio, Licenciamento de instalação e Licenciamento de Operação. (<http://www.ibama.gov.br/licenciamento>).

respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) ²⁵ foram, inicialmente, produzidos pelo Núcleo de Estudos Catarinenses da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em 1992. Entretanto, por motivos que esta pesquisa não conseguiu identificar, este EIA/RIMA foi finalizado pela Empresa ENGEVIX, em 1994.

De acordo com a petição formulada pelo Ministério Público Federal (MPF) (Ação Civil Pública, processo 2002.72.007815-6), o processo de licenciamento dessa obra viária contou com duas licenças ambientais ²⁶. A FATMA, órgão ambiental estadual, outorgou a Licença Prévia ²⁷ para o empreendimento Via Expresso Sul como um todo (LAP n° 35/94, datada de 20.12.94), após a autorização do IBAMA para tal procedimento (OF. n° 1.542/94 – DITEC, datada de 13.12.94). No entanto, diante da exigibilidade legal de licenciamento ambiental específico para aterro hidráulico, o IBAMA concedeu a Licença de Instalação ²⁸ (LI 01/95) para o aterro da Via Expressa Sul. Este empreendimento viário foi uma iniciativa do Estado de Santa Catarina, cuja competência recaía sobre o Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Santa Catarina (DER/SC), órgão que foi extinto em 2003. A partir de então, o Departamento de Infraestrutura do Estado de Santa Catarina (DEINFRA-SC), a autarquia estadual sucessora do DER-SC, passou responder pelo empreendimento. O aterro hidráulico autorizado pelos IBAMA correspondia a 1.198.240,73m² de acrescido de marinha da área adjacente à da RESEX. A obra foi iniciada em 1995.

A instalação deste aterro hidráulico implicou na supressão de áreas de manguezal e marinhas. Contudo, um dos maiores impactos ambientais ²⁹ desta obra foi causado pela

²⁵ O EIA é um documento técnico-científico composto por: Diagnóstico ambiental dos meios físico, biótico e socioeconômico; Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e elaboração de medidas mitigadoras dos impactos negativos; e Programas de Acompanhamento e Monitoramento. O RIMA é o documento público que reflete as informações e conclusões do EIA e é apresentado de forma objetiva e adequada à compreensão de toda a população. Nessa etapa são realizadas Audiências Públicas para que a comunidade interessada e/ou afetada pelo empreendimento seja consultada. (<http://www.ibama.gov.br/licenciamento>).

²⁶ Licença Ambiental - ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (Resolução CONAMA n° 237, 1997).

²⁷ Licença Prévia (LP) - Deve ser solicitada ao IBAMA na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Essa licença não autoriza a instalação do projeto, e sim aprova a viabilidade ambiental do projeto e autoriza sua localização e concepção tecnológica. Além disso, estabelece as condições a serem consideradas no desenvolvimento do projeto executivo. (<http://www.ibama.gov.br/licenciamento>).

²⁸ Licença de Instalação (LI) - Autoriza o início da obra ou instalação do empreendimento. O prazo de validade dessa licença é estabelecido pelo cronograma de instalação do projeto ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos. (<http://www.ibama.gov.br/licenciamento>).

²⁹ Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e

dragagem de uma grande quantidade de areia, usada para construir o aterro, na Baía Sul, região em que se insere a RESEX Marinha do Pirajubaé (ver mapa, Fig.1). Esta dragagem afetou significativamente a vida aquática no local. Segundo depoimento dos extrativistas, a área removida, a que chamam “buraco da draga”, é coincidente com os limites da RESEX Marinha do Pirajubaé. Já os pesquisadores da UNIVALI, atuantes no Programa de Monitoramento Ambiental exigido pelo IBAMA (uma das medidas mitigadoras já exigidas na LI 01/95), que só foi iniciado após a constatação de tais impactos e do início de uma ação civil pública (processo 2002.72.007815-6), afirmam que a área removida não estava dentro dos limites da RESEX. Entretanto, segundo tais pesquisadores, era bastante próxima e parte do banco de areia de maior produtividade da RESEX teria deslizado para dentro do “buraco” (KARAM, 2009).

A referida dragagem implicou a perda de sete milhões de metros cúbicos de areia da porção norte do baixio, no qual era extraído o berbigão, e levou a uma redução de 240 para aproximadamente 140 hectares de área explorável (SOUZA, 2007). Portanto, independente de coincidir, ou não, com os limites territoriais da RESEX Marinha do Pirajubaé, esta obra gerou sérios danos ambientais à UC e prejuízos socioeconômicos para a população extrativista. Ainda, vale relembrar que as áreas do entorno de Unidades de Conservação, também são protegidas pela legislação ambiental brasileira (BRASIL, Art. 2º, Resolução CONAMA nº 13, 1990; BRASIL, Art.2º, inciso XVIII, SNUC, 2000).

Os primeiros resultados do programa de monitoramento da área impactada pelo empreendimento realizado pela UNIVALI apresentam os impactos da dragagem realizada. De acordo com Souza (2007):

[...] indicaram que no fim de 1997 os níveis de biomassa do berbigão atingiram patamares muito baixos, possivelmente por dois fatores: (a) a redução do tamanho do estoque em função da diminuição da área do baixio, aumentando o esforço de pesca sobre a espécie e; (b) o fato do recurso não se distribuir de forma homogênea pelo baixio das Tipitingas (estando as maiores biomassas no bordo externo que foi afetado pela dragagem), o que tornou a taxa real do estoque afetado pela obra da Via Expressa Sul, muito maior do que aquela originalmente considerada. (SOUZA, 2007, p. 8)

Além desta drástica redução do banco de areia de maior produtividade do berbigão, segundo os relatos dos extrativistas, durante quase três anos, eles tiveram dificuldade de acesso à área da RESEX por causa das obras de construção do aterro. Adicionalmente, os

extrativistas alegam que a atividade de dragagem representava riscos à vida deles, pois era muito mal sinalizada.

Souza (2007) ainda esclarece que além do berbigão, muitos outros recursos pesqueiros foram afetados. Entre eles, destacam-se o camarão branco (*Litopenaeus schmitti*) e o rosa (*Penaeus brasiliensis*) que têm no manguezal do Rio Tavares e no baixio das Tipitingas, os estágios iniciais do seu ciclo de vida e cuja pescaria era muito importante para população extrativista da RESEX, do ponto de vista socioeconômico.

De acordo com os extrativistas entrevistados, antes da construção da Via Expressa Sul, a área da RESEX dispunha de grande abundância e variedade de recursos pesqueiros além do berbigão. A pescaria de camarão representava parte significativa da sua fonte de renda, como afirma um extrativista da RESEX:

[...] o camarão era o principal carro chefe da reserva [...] a reserva foi criada por causa do berbigão [...] mas, dentro da reserva, o banco que dava o berbigão era também o maior produtor de camarão dessa região toda [...] o que a gente tirava na reserva, de tarrafa (referindo-se ao petrecho de pesca utilizado), saia na faixa de três a quatro toneladas por dia [...] começaram a querer o berbigão depois que chegou a empresa de São Paulo querendo levar para lá, mas, o carro chefe da nossa reserva sempre foi o camarão [...] (Extrativista da RESEX do Pirajubaé, 2011).

Como pode ser constatado, o empreendimento Via Expressa Sul prejudicou substancialmente as atividades de pesca e extrativismo na RESEX do Pirajubaé e negligenciou os direitos da população extrativista sobre este território, direitos estes que deveriam ser assegurados pela instituição RESEX.

A pesca e o extrativismo na área da RESEX foram impactados de tal maneira que, durante a instalação da Via Expressa Sul, muitos dos pescadores e/ou extrativistas de berbigão acabaram por buscar ocupações em outras atividades produtivas (SILVA, 2007) para suprir sua renda. Como informa a petição da ação civil pública (MPF, processo 2002.72.007815-6):

[...] após a construção do aterro hidráulico houve uma diminuição de pescadores atuantes, ou seja, antes do início da obra existiam aproximadamente 100 famílias dependendo diretamente da captura do berbigão e peixes. Hoje existem apenas 29 famílias dependendo da coleta de berbigão e peixes (MPF, 2002).

Este processo de evasão e decadência da pesca e do extrativismo do berbigão, provavelmente, afetou a base de conhecimento local da população extrativista da RESEX. Segundo os extrativistas, muitos descendentes dos pescadores e/ou extrativistas de berbigão afastaram-se definitivamente da atividade de pesca e de extrativismo. Assim, parte do

conhecimento relacionado às mesmas, provavelmente, se perdeu, já que a reprodução do conhecimento local se caracteriza basicamente pela transmissão oral deste conhecimento de geração a geração, no decorrer de sua aplicação prática. Todavia, estas características tornam as bases de conhecimento “local” de determinadas populações altamente vulneráveis (GADGIL *et al.*, 2005).

Os pescadores/extrativistas que não migraram para outras atividades concentraram-se na extração do berbigão. Embora o estoque pesqueiro deste recurso tenha sido bastante impactado, mesmo no início de 1997 o berbigão ainda era relativamente disponível na área da RESEX. Isto está relacionado à alta capacidade reprodutiva e à ampla distribuição deste recurso pesqueiro no baixio da RESEX. Além disso, com a diminuição da abundância do berbigão, os extrativistas, que já sobreviviam basicamente da exploração deste recurso, aumentaram significativamente seu esforço de pesca, a fim de conseguir capturar quantidade suficiente para a comercialização e, assim, manter a renda familiar mínima. O conjunto dessas situações resultou em uma grande pressão sobre o estoque restante do recurso de berbigão na área da RESEX (SOUZA, 2007).

A baixa no estoque populacional do berbigão chegou a um ponto tão alarmante que, ainda nos fins 1997, o IBAMA proibiu legalmente a pescaria do berbigão na RESEX (SOUZA, 2007). Esta ação colocou os extrativistas em uma condição de marginalidade, dentro da RESEX. As estratégias do grupo de extrativistas para adaptação à nova situação ambiental da RESEX, após a instalação do referido empreendimento, não estavam em sintonia com as prioridades de conservação do IBAMA. Além de serem os principais prejudicados pelos danos ambientais gerados pelas obras da Via Expressa Sul, que o próprio IBAMA legitimou ao conceder a Licença de Instalação (LI 01/95) do aterro, os extrativistas ficaram em situação de ilegalidade dentro da própria RESEX. Assim, a agência ambiental gestora “esqueceu-se” que o objetivo da RESEX Marinha do Pirajubaé, segundo a petição da Ação Civil de autoria do Ministério Público Federal (MPF) (processo 2002.72.00.007815-6), é “a conservação do estuário do Rio Tavares e o desenvolvimento social da população que tradicionalmente explora os recursos naturais da região.”.

Sobre a população da RESEX Marinha do Pirajubaé, Augusto (2003) afirmava que ela não estava recebendo atenção dos órgãos governamentais responsáveis pela RESEX, o que é incoerente com a natureza deste tipo de UC: há uma grande contradição na postura atribuída à comunidade, que se torna em alguns momentos objeto essencial para a manutenção dos ecossistemas e em outros é vítima de decisões contraditórias.

Desta forma, o processo de instalação da Via Expressa Sul ignorou a importância socioeconômica e cultural dos ecossistemas locais e a própria existência da instituição RESEX Marinha do Pirajubaé (VIZINHO e TOGNELLA-DE-ROSA, 2010). O IBAMA, por sua vez, negligenciou o direito dos extrativistas à participação nas tomadas de decisões relativas à gestão do território da RESEX, como regulamenta a legislação ambiental (BRASIL, Lei 9985 – SNUC, 2000). Como observa SOUZA (2007). O que os órgãos ambientais competentes autorizaram foi a destruição de uma parcela substancial do baixio de onde os extrativistas retiravam o berbigão, com o intuito de obter areia para o aterro sobre o qual se construiria a Via Expressa Sul. Neste sentido, existe um consenso sobre o erro cometido por parte do IBAMA ao permitir que essa área fosse danificada (AUGUSTO, 2003). Referindo-se a tal autorização concedida pelo IBAMA, a petição da Ação Civil pública movida pelos extrativistas no MPF (processo 2002.72.00.007815-6) esclarece:

[...] em um primeiro grande equívoco, extrapolou o órgão ambiental das funções expressas para as quais havia sido nomeado espécie de “tutor” da unidade de conservação federal, quais sejam à preservação dos recursos naturais, e sua utilização exclusiva para os projetos extrativistas de interesse de toda comunidade. (MPF, 2002)

A partir de tais constatações, percebemos um paradoxo que se relaciona ao fato da RESEX Marinha de Pirajubaé ter sido negligenciada pela própria agência ambiental, o IBAMA que, nessa época, ainda era a agência responsável pelas Unidades de Conservação no Brasil. O EIA/RIMA que o IBAMA aceitou para conceder a referida licença de instalação da Via Expressa Sul (LI 01/95) ignorava a existência de atividades de pesca e extrativismos na área. Ora, é inadmissível que o EIA/RIMA de um empreendimento a ser instalado no entorno uma RESEX marinha não fizesse menção às atividades extrativistas ou de pesca artesanal que são o “motivo” da RESEX.

Para agravar tal situação, como, após a instalação da Via Expressa Sul, a pescaria do berbigão na RESEX passou a caracterizar-se pelo “descontrole” e foi classificada pela UNIVALI como uma situação de sobrepesca³⁰, a partir do ano de 2001 (KARAM, 2009) a agência ambiental passou a responsabilizar totalmente os extrativistas pelo estado alarmante em que se encontrava a RESEX. Referindo-se a tal situação, o IBAMA (*cf.* AUGUSTO, 2003) declarou “[...] Isso ocorre pela ação dos extrativistas que estão destruindo sua fonte de renda com uma exploração predatória [...] Eles próprios são os causadores da destruição e não denunciam nem são denunciados.” (AUGUSTO, 2003, p. 27). Desta forma, além de serem as

³⁰ Sobrepesca é a retirada acima das quotas estabelecidas pelos órgãos ambientais para garantir a manutenção dos estoques pesqueiros. Fonte: <http://www.zonacosteira.bio.ufba.br/sobrepesca.html>

principais “vítimas” da injustiça ambiental ³¹ no processo de instalação da Via expressa Sul e colocados em situação de “ilegalidade” com fechamento da RESEX pelo IBAMA, os extrativistas foram considerados culpados pela grave situação ambiental da RESEX.

A parcela de responsabilidade dos extrativistas sobre o aumento na exploração do berbigão na RESEX é um fato inegável. Contudo, o discurso adotado pelo IBAMA ignorou e omitiu a origem dessa situação de “descontrole” da pescaria do berbigão na RESEX, a saber, as obras de instalação da Via Expressa Sul e, conseqüentemente, a parcela de responsabilidade desta agência ambiental nesse processo.

Augusto (2003) relata que, na percepção dos extrativistas, em sua pesquisa durante o ano de 2002, a partir do momento que o IBAMA havia licenciado a instalação do aterro da Via Expressa Sul não haveria motivos para eles “cuidarem” da RESEX, posto que o próprio órgão ambiental havia autorizado sua destruição. Como observamos no capítulo 2, o excesso da responsabilidade sobre a conservação dos recursos naturais atribuídos às populações extrativistas, ao se institucionalizar a RESEX através do SNUC, em 2000, pode acarretar situações de injustiça social, ou seja, a situação inversa ao almejado por este modelo de Unidade de Conservação. Isto pode ser explicado pela sociedade cuja estrutura econômica, social e política é contraditória com a conservação dos espaços e recursos naturais. O caso da instalação da Via Expressa Sul na RESEX do Pirajubaé é emblemático neste sentido.

Além disso, como também já observamos no capítulo 2, a existência jurídica das RESEX, por si só, não garante os direitos das populações extrativistas sobre a o seu território – inclusive o direito de participar das decisões que as afetam – sejam cumpridos. Assim, é preciso que haja condições sociais, econômicas, políticas e institucionais para que mesmo em Unidades de Conservação de relevante interesse social, como são as RESEX (BRASIL, Lei nº 9985-SNUC, 2000), não se produza, incoerentemente, o fenômeno da injustiça ambiental. Os interesses de grupos com privilégios econômicos e políticos, no caso da RESEX Marinha do Pirajubaé, expressaram-se em projetos e ações de desenvolvimento que “passaram por cima” da existência desta unidade de conservação e da população extrativista implicada.

³¹ Para Acserald (2002; 2009), a Injustiça Ambiental refere-se à significativa articulação entre degradação ambiental e injustiça social. Neste sentido, Homero (2002) observa que se entende como Injustiça Ambiental o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis.

Diante do exposto neste item, a partir do início das obras da Via Expressa Sul surge um novo cenário nesta Unidade de Conservação. Ele explicita o funcionamento dos órgãos governamentais de Proteção ao Meio Ambiente, os conflitos ambientais ³² ali presentes, além de outras condições sobre as quais a implantação da RESEX deve se confrontar.

5.3 A LUTA POR JUSTIÇA, A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E OS CONFLITOS NA RESEX.

A situação de injustiça ambiental na RESEX desencadeou a eclosão de fortes conflitos entre os extrativistas e os responsáveis pela instalação da Via Expressa Sul, órgão estatal DER/SC (hoje DEINFRA-SC/), a empresa construtora (CBPO) contratada para executar as obras da Via Expressa Sul e o IBAMA. As vítimas das injustiças ambientais não são sujeitos sociais passivos (ZHOURI, 2008). Assim, frente aos conflitos ambientais irrompidos na área da RESEX Marinha do Pirajubaé, em função da instalação da Via Expressa Sul, surgiu uma forte resistência e mobilização do grupo de extrativistas, representado juridicamente pela AREMAPI, que denunciou o IBAMA, a empresa construtora (CBPO) e o DER (SC) à Procuradoria da República em Florianópolis, conforme o documentado pelo MPF:

Em ofício enviado a esta PR/SC pelo Sr. Alcemir da Souza, então Presidente da AREMAPI, relata que “em decorrência da degradação ambiental e ecológica provocada nos ecossistemas do estuário e manguezal da RESEX do Pirajubaé, devido à retirada de 6,5 milhões de metros cúbicos de areia para Via Expressa Sul, ocasionando o desaparecimento de uma área com mais de 1,5 milhões de metros quadrados de alta produtividade biológica, gerando, conseqüentemente, problemas de ordem econômica e social para aqueles extrativistas que dependiam da produção do pescado local para sua subsistência”, são solicitadas providências compensatórias para os danos provocados. (MPF, 2002).

Essa denúncia iniciou um processo civil que culminou na já referida Ação Civil Pública com pedido de liminar (processo 2002.72.00.007815-6) impetrada pelo MPF contra o Estado de Santa Catarina, o Departamento de Estradas e Rodagens de Santa Catarina (DER-SC) e o IBAMA. De acordo com a petição desta Ação Civil Pública (MPF, 2002) seu objetivo era:

³² De acordo com Zhouri (2008), pode-se definir conflitos ambientais como aqueles envolvendo grupos sociais distintos com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando um dos grupos tem continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçadas por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos.

[...] a cessação de danos ecológicos perpetrados contra bens da União, assim compreendido o mar territorial, os terrenos da marinha e seus acrescidos, bem como a preservação da saúde das populações ribeirinhas que utilizam o mar como forma de sobrevivência (pesca e coleta de berbigões) na região conhecida como Baía Sul, situada no município de Florianópolis, incluindo a Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé. (MPF, 2002).

Dentre as justificativas para a moção deste processo, encontram-se a expressiva mortandade de recursos pesqueiros, como peixes de pequeno porte, siri, berbigão, bem como o alto índice de turbidez, comprometendo a fauna aquática (MPF, 2002). Além disso, havia o descumprimento das poucas medidas que tinham sido exigidas pelo IBAMA para a emissão da Licença de Instalação (LI 01/95), por exemplo, a não sinalização pela empresa construtora de toda a área “em obra” (KARAM, 2009).

Frente às denúncias realizadas pelos Extrativistas (AREMAPI) ao MPF, ainda em 1996, a pedido da Diretoria de Controle e Fiscalização (DIRCOF) o CNPT/IBAMA elaborou um parecer Técnico – IBAMA-180/96 sobre a situação. Segundo Karam (2009), verifica-se um posicionamento deste órgão favorável aos protestos dos extrativistas. O CNPT arguiu diversas vezes o próprio IBAMA e o empreendimento com relação ao não cumprimento das condições de validade da Licença de Instalação da Via Expressa Sul (LI 01/95) e das suas sucessivas renovações (LI 01/99; LI 01/00; LI 126/01) (KARAM, 2009).

Em razão das irregularidades constatadas, em 1996, o Ministério Público Federal buscou celebrar um Termo de Ajustamento de Conduta com os órgãos governamentais envolvidos (IBAMA, CNPT/IBAMA, DER/SC) e a empresa construtora. Ele exigia que algumas adequações técnicas fossem necessárias para dar continuidade à obra, por exemplo, o afastamento do tipo de draga (holandesa) que estava operando e destoava daquela (Draga Sergipe) que foi autorizada pelo IBAMA em 1995. Além disso, teve início a fiscalização e o levantamento de alternativas para a diminuição dos impactos provocados (MPF, 2002). Contudo, os órgãos estaduais, apesar das inúmeras reuniões e manifestações, limitaram-se, mais uma vez, às promessas de regularização de Conduta.

De acordo com esta petição (MPF, 2002), em 2001, novamente foi realizada uma reunião na Procuradoria da República de Florianópolis, com técnicos de licenciamento do IBAMA, representantes do CNPT e representantes dos extrativistas, na tentativa de formular um acordo. Nesta ocasião, evidenciou-se expressa discordância e mesmo animosidade dos extrativistas em relação à atuação do IBAMA, frente aos antigos problemas ambientais. Definiu-se então que apenas o poder judiciário poderia dar fim a tantas irregularidades e omissões (MPF, 2002). Ainda em 2001, buscando mediar os conflitos, o IBAMA condicionou

a continuidade da instalação da Via Expressa Sul, concedida no ano anterior pela LI nº 01/2000, a novas exigências advertindo que:

[...] o não cumprimento destas condições e medidas compensatórias, em parte ou em todo, bem como seu cumprimento após os prazos estabelecidos, terão justificativas analisadas caso a caso pelo IBAMA, acarretando a suspensão ou cancelamento da LI nº 01/00 e, conseqüentemente, o embargo e paralisação do empreendimento. (IBAMA/CNPT/0087/2001).

Mediante o compromisso assumido pelo empreendedor (DEINFRA/SC) com o cumprimento das tais condições, o órgão ambiental responsável, IBAMA, outorgou a nova Licença de instalação (LI nº 126/2001) para o aterro da Via Expressa Sul, ou seja, autorizou a continuidade da obra. Contudo, em 2002, apenas 5 das 25 condições de validade, exigidas pelo IBAMA, haviam sido cumpridas pelo DEINFRA/SC (AUGUSTO, 2003). Mesmo diante de tais irregularidades, em julho/2002, o IBAMA concedeu a renovação da LI 126/01 (MPF, 2002). Mais uma vez, esta agência posicionava-se de forma contraditória. Segundo foi informado na petição da Ação Civil pública (2002), instada pelo MPF, o IBAMA se defendeu alegando que o empreendimento Via Expresso Sul estava em consonância com o *interesse público* e que o processo de licenciamento das obras estava sendo conduzido em absoluto rigor com a legislação ambiental. Essa situação acentuou ainda mais a “revolta” e o “descrédito”, por parte dos extrativistas, com a agência ambiental, IBAMA.

Constata-se ainda que, em função da dívida (condicionantes ambientais não cumpridas e o recurso de compensação ambiental a ser pago) do DEINFRA (SC) com a RESEX do Pirajubaé pelos danos ambientais e sociais gerados na instalação da Via Expressa Sul, o empreendimento passou a ser tratado pelo IBAMA como um fator positivo para a RESEX do Pirajubaé (AUGUSTO, 2003). A explicação para esta informação é intrigante. Embora a instalação da Via Expressa Sul tenha causado sérios danos ambientais e sociais à RESEX Marinha do Pirajubaé (VIZINHO, 2000; VIZINHO e TOGNELLA-DE-ROSA, 2001; MPF, 2002; AUGUSTO, 2003; SOUZA, 2007; KARAM, 2009), ele passa a ser considerado pelo IBAMA como uma espécie de “tábua da salvação” para a UC. Um empreendimento que foi sócio e ambientalmente “criminoso” passou a ser visto como “necessário” para o sucesso da RESEX. No nosso entender, a consequência política deste discurso adotado pela agência ambiental é grave, pois gerou legitimidade para o empreendimento Via Expressa Sul perante a sociedade. Evidencia-se, assim, que esta agência privilegiou e legitimou os interesses políticos de grupos politicamente dominantes em detrimento dos interesses da população extrativista da RESEX Marinha do Pirajubaé.

De acordo com os nossos dados, apenas na ocasião da segunda renovação da licença (LI 126/2001), abril de 2004, o IBAMA voltou a se manifestar oficialmente. Nesta ocasião, a agência exigiu novas Condições de Validade da Licença, manifestas em 28 pontos, referentes aos mais distintos aspectos impactados da obra (KARAM, 2009). Estes pontos condicionantes e a medida compensatória (pagamento do montante de 750.000,00 reais ao “Fundo da RESEX do Pirajubaé”), exigida pelo IBAMA ao DEINFRA-SC (IBAMA/CNPT/0087/2001), tiveram um caráter punitivo. Portanto, objetivaram, principalmente, a mediação do conflito desencadeado com a população extrativista local. Esse posicionamento do IBAMA não solucionou os danos ambientais à RESEX e os prejuízos sociais gerados para os extrativistas e, portanto, não reverteu a principal consequência do processo de licenciamento ambiental e instalação da Via Expressa Sul: a injustiça ambiental.

Como apontamos acima, essa situação gerou um grande “descrédito” em relação ao órgão ambiental gestor na RESEX Marinha do Pirajubaé por parte da população extrativista. Essa situação tem sido um dos maiores desafios para a reestruturação institucional da RESEX e para participação dos extrativistas na sua gestão, na fase atual.

É preciso reconhecer que a existência da RESEX foi um instrumento jurídico importante na luta dos extrativistas por justiça e reconhecimento dos seus direitos sobre esta área. Foi necessariamente a mobilização dos extrativistas que obrigou o reconhecimento das suas contestações e demandas pelo IBAMA. Neste sentido, é interessante recordarmos que, como adverte Lüchmann (2007), é preciso relativizar a “crença”, defendida na literatura sobre participação política, de que grupos desfavorecidos, em termos econômicos, políticos e educacionais, provavelmente, serão politicamente omissos ou “apáticos” ou não participarão de experiências políticas. O caso desta mobilização política dos extrativistas da RESEX Marinha do Pirajubaé – contra as injustiças engendradas pelo empreendimento Via Expressa Sul e pela garantia de seus direitos sobre a RESEX – evidencia que tal conclusão não pode ser generalizada.

Como expusemos anteriormente, a AREMAPI representou os extrativistas, de 1995 até o ano de 2002. Inclusive, esta associação parece ter desenvolvido um importante papel na ação civil pública referenciada anteriormente e, portanto, na representação coletiva dos interesses e contestações dos extrativistas, mediante os conflitos resultantes da instalação da referida via expressa. A AREMAPI também foi responsável pela formulação do plano de utilização em conjunto com técnicos do IBAMA, em 1996, antes da Via Expressa Sul. De acordo com informações disponíveis na ação civil pública (MPF, 2002), o objetivo estatutário da AREMAPI era:

Preservar a Reserva Extrativistas Marinha do Pirajubaé (mangue e área marinha adjacente) e seu ecossistema e garantir às populações locais a exploração auto-sustentável dos recursos naturais de forma a alcançar o equilíbrio ecológico e a sadia qualidade de vida de seus associados.

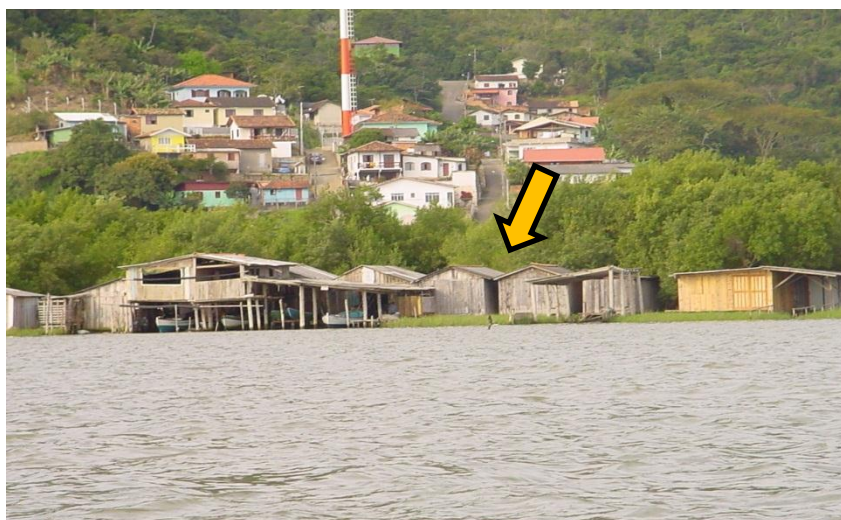
Contudo, existem indícios de que esta associação apresentava fortes debilidades políticas internas e, por esse motivo, após a fase de mobilização em torno dos problemas gerados pela instalação da Via Expressa Sul, grande parte dos extrativistas, que havia participado do processo de criação da RESEX Marinha do Pirajubaé, se afastou da AREMAPI. De acordo com as informações obtidas na nossa pesquisa, isso ocorreu porque os extrativistas passaram a questionar a efetividade desta Associação para representar os interesses coletivos da população extrativista.

Augusto (2003) observa que no ano de 2002 eram poucos os associados da AREMAPI que viviam exclusivamente da pesca e/ou do extrativismo e, inclusive, a maioria dos diretores da associação tinha como fonte de renda principal outras atividades produtivas. Ainda segundo a mesma autora, esta diretoria foi ocupada por advogados, funcionários públicos aposentados e policiais que utilizavam a associação na busca de benefícios políticos para um pequeno grupo de associados que moravam na Costeira do Pirajubaé, mas não dependiam das atividades de pesca/extrativismo na RESEX como meio de sobrevivência. Este foi o principal motivo pelo qual a maioria dos extrativistas, incluindo algumas das principais lideranças, se opôs e se afastou da AREMAPI. Essa percepção foi confirmada pelos depoimentos registrados na pesquisa, como por exemplo:

[...] a AREMAPI não deu certo porque tinha muita gente estranha lá dentro [...] porque uma associação de uma reserva colocar gerente de banco, tenente da polícia militar, advogado na diretoria não podia dar certo [...] isso acontecia porque nesta época o extrativista era considerado como pescador profissional (referindo-se ao critério utilizado pelo IBAMA para o cadastro na RESEX), daí todo mundo que morava na costeira e tinha carteira de pesca entrava na AREMAPI [...] (Extrativista da RESEX do Pirajubaé, 2011).

Ainda existe o fato da concessão de 120 ranchos de pesca (Figura 4) pelo DEINFRA aos pescadores/extrativistas afetados pela instalação da Via Expressa Sul, como uma medida compensatória pelos prejuízos causados, o que acirrou ainda mais os conflitos e problemas internos da AREMAPI. Como a quantidade de ranchos era menor do que o número de extrativistas cadastrados, que somavam 296 pessoas, desenvolveram-se disputas internas entre os associados da AREMAPI pela propriedade dos ranchos. (AUGUSTO, 2003).

Figura 4 - Ranchos de pesca na área da RESEX, Costeira do Pirajubaé. (Foto: LEA/UNIVALI)



Segundo Augusto (2003), um dos maiores o descontentamentos dos extrativistas com a AREMAPI ocorreu na segunda eleição para a diretoria, quando dos 296 associados somente 60 tinham conhecimento da eleição e participaram dela, dentre os quais 26 eram membros do conselho fiscal da gestão anterior, que inclusive não prestava contas dos gastos realizados pela associação.

Os depoimentos de alguns extrativistas, que participaram da criação da RESEX, recolhidos na nossa pesquisa, apontam para o entendimento de que AREMAPI transformou-se em um instrumento de “negociata” para um grupo de associados com privilégios políticos e econômicos. Essa constatação evidencia que práticas clientelistas passaram a ser reproduzidas pela AREMAPI, refletindo um fenômeno político comum nas associações civis brasileiras, que é uma das principais críticas ao potencial democratizante creditado a este tipo de instituição no campo da participação política (LÜCHMANN, 2007), como apontamos no primeiro capítulo desta tese.

Diante de tal cenário, a AREMAPI já não cumpria o desígnio de representar os extrativistas da RESEX e caiu no total descrédito dos mesmos e também do IBAMA. Em 2002, surgiu uma nova associação, a Associação Caminhos do Berbigão (ACBer), que aglomerou aqueles extrativistas contrários às atitudes da diretoria da AREMAPI (AUGUSTO, 2003). De acordo com o depoimento do extrativista ex-presidente desta associação, ela foi criada com o incentivo do IBAMA, mas faltou apoio continuado desta agência aliado ao descrédito dos extrativistas para com a instituição RESEX do Pirajubaé/IBAMA, o que dificultou a sua organização e funcionamento. Por este motivo, a ACBer permaneceu pouco ativa, existindo praticamente apenas “no papel”. Segundo a funcionária da equipe ICMBio/RESEX, que chefiou a UC entre 2007 a 2009, nesse período ambas as associações –

AREMAPI e Caminho do Berbigão – estavam inativas. Entretanto, no ano de 2009, a ACBer tomou novo “fôlego” e voltou a se organizar para representar os interesses dos extrativistas na RESEX Marinha do Pirajubaé. Neste momento contou com forte incentivo da nova chefia da RESEX/ICMBio que assumiu a gestão desta UC neste mesmo ano.

A dificuldade de organização política da população extrativista da RESEX estava também associada aos acirrados conflitos pelo acesso/uso da RESEX entre esses atores, que se relacionavam às disputas pela exploração do berbigão para fins comerciais (AUGUSTO, 2003; SOUZA, 2007, KARAM, 2009).

Conforme o referido anteriormente, a instalação da Via Expressa Sul provocou, de fato, uma grande queda na produtividade do berbigão em 1997. Contudo, de acordo com os dados científicos produzidos pelo monitoramento ambiental da UNIVALI, do final de 1997 a 2000, o estoque pesqueiro deste recurso começou a se recuperar na RESEX (UNIVALI, Relatórios do Monitoramento Ambiental na área de abrangência da Via Expressa Sul, de 1997 a 2006; SOUZA, 2007). Segundo a mesma fonte de informação, a partir de 2001 instaurou-se a já referida situação de sobrepesca do berbigão na RESEX, sendo esta a responsável pela baixa produtividade deste recurso na RESEX a partir de então. (Id.). De tais informações científicas os extrativistas discordam veementemente. Na percepção destes atores, após a Via Expressa Sul, o estoque de berbigão na RESEX “jamais foi o mesmo”. Não vamos nos ater a precisar qual das duas posições é a correta, mesmo porque extrapola os avanços e objetivos de nossa pesquisa.

Contudo, pode-se afirmar que a partir da instalação do aterro da Via Expressa Sul, 1996, instaurou-se na RESEX uma situação de “*livre acesso*” (FENNY et al., 2001). Entre os anos de 2001 a 2005, foram realizadas algumas investidas institucionais para contornar ou minimizar essa situação.

No ano de 2001, algumas lideranças extrativistas, em parceria com o CNPT/DF, efetuaram um novo cadastro dos extrativistas da RESEX dividindo-os em duas categorias: A e B. A categoria “A” correspondia àqueles extrativistas cujo uso da RESEX era prioritário, ou seja, que tinham na atividade de extrativismo sua fonte de renda principal. Na categoria B foram inseridos aqueles extrativistas cuja renda principal era gerada em outra atividade e que usavam a RESEX para complementá-la. Tratava-se de uma tentativa de controlar o acesso à área da RESEX.

Visando regular o uso do berbigão na área da RESEX três normativas foram criadas: A Portaria Emergencial de Ordenamento da Captura do Berbigão em 2003; A Instrução

Normativa nº 19, em 2004 e; a Instrução Normativa nº 81 em 2005 (vigente até o início de 2002).

No entanto, nenhuma destas medidas obteve sucesso no sentido de reverter o “*livre acesso*” na RESEX. Grande parte dos extrativistas não seguia as normas acordadas. Sobre a Portaria Emergencial (2003), por exemplo, Augusto (2003) observa que, segundo as declarações do IBAMA, os extrativistas não cumpriam, principalmente, a regra relacionada à quantidade de berbigão retirada do baixio principal da RESEX. A ausência de fiscalização na área da RESEX, que nas UCs é uma atribuição legal do órgão ambiental gestor – o IBAMA à época – contribuía para essa situação.

Neste sentido, as conclusões realizadas Souza (2007) são categóricas:

[...] após a dragagem do baixio, a tomada de uma atitude “preservacionista” não seria a saída mais lógica para o pescador, haja vista que não existem garantias de que os ganhos a longo prazo advindos do seu “sacrifício” não serão absorvidos por outro pescador menos consciente o que configura um dilema do prisioneiro [...] Como não existe um sistema de gestão definido, qualquer ação voltada a remontar uma exploração sustentável do recurso é vulnerável à ação de *freeriders* (ou caronas) que aproveitam os benefícios trazidos por uma dada ação coletiva sem se envolver nos custos advindos de sua implementação (como os menores rendimentos advindos da redução dos dias de trabalho, por exemplo). (SOUZA, 2007, p. 73).

Os dados gerados na nossa pesquisa de campo indicam que atualmente essa situação permanece. Mesmo conhecendo as regras de uso do berbigão na RESEX (IN nº 81, 2005), cada extrativista opta por maximizar seus ganhos individuais imediatos, ou seja, explorar o máximo possível o recurso berbigão por dia de trabalho na RESEX, pois acredita que se não o fizer – ao adotar estratégias exploratórias mais sustentáveis – não haverá como evitar que tais excedentes não sejam apropriados por outros usuários. Essa percepção fica evidente em diversas declarações dos extrativistas, como por exemplo:

[...] o problema é que se a gente não tirar (referindo-se ao berbigão) outros veem e tiram do mesmo jeito e, às vezes, nem são extrativistas da RESEX [...] aí quem é extrativista da RESEX não tá cumprindo as regras mesmo [...]. (Extrativista da RESEX do Pirajubaé, 2011).

A ausência da fiscalização na área RESEX, hoje sob a responsabilidade do ICMBio, também persiste. Esta ausência, que é antiga, é apontada pelos extrativistas como um dos principais problemas para o manejo do berbigão na RESEX. Segundo os extrativistas, a falta de fiscalização os incentiva a burlar as regras para aumentar sua produtividade e, conseqüentemente, sua renda mensal. Por um lado, isso indica uma falta de comprometimento do órgão ambiental gestor com suas funções legais, ou mesmo falta de recursos institucionais

para cumpri-las. Por outro, permite afirmar que de fato não existem arranjos informais capazes de regular o uso deste recurso, atualmente, na RESEX, já que a fiscalização do ICMBio é tida como a única forma de sancionar e fazer cumprir as normas acordadas para o uso do berbigão pelos extrativistas.

Assim, atualmente, existem problemas acentuados para regular o acesso e o uso dos recursos naturais comuns na RESEX e, portanto, para reverter a situação de “livre acesso” (FENNY *et al.*, 2001) na RESEX do Pirajubaé. Isso significa que essa instituição de cogestão não tem obtido sucesso, no sentido de evitar ou contornar a propalada “tragédia dos comuns” nesta área.

Podemos inferir que a RESEX encontra-se em uma situação bastante distinta daquela apontada em 1996, antes da instalação do aterro da Via Expressa Sul, quando o Plano de Utilização garantia uma exploração “sustentável” do berbigão na RESEX (SOUZA, 2007). Inclusive, de acordo com um dos extrativistas mais experientes da RESEX, este Plano de Utilização continha normas que regulavam não apenas o uso do berbigão, mas que visavam à proteção de toda área da RESEX. Conforme o depoimento deste extrativista,

[...] o plano de utilização tinha conhecimento nosso [...] se lê o plano de utilização tem alguma coisa que nós colocamos para proteger a área que não era para prejudicar os extrativistas, era para beneficiar os extrativistas, porque tem área ali na RESEX que não pode ser tocada [...] porque é importante não só para o berbigão, mas para vários tipos de camarão e de peixe, por exemplo, a maior parte da corvina da baía sul e da baía norte sai aqui de dentro da reserva [...] (depoimento de Extrativista da RESEX do Pirajubaé, 2011).

Desta forma, a RESEX do Pirajubaé reflete uma situação ambiental em que instituições comunitárias são desestruturadas por determinados projetos de desenvolvimento guiados por interesses políticos e econômicos de grupos sociais dominantes. Lembramos aqui que, no nosso entender, um dos objetivos principais da categoria RESEX é justamente garantir a continuidade de tais instituições com o apoio do Estado; entretanto, esta parece uma situação bastante distante daquela da RESEX Marinha do Pirajubaé. O depoimento a seguir é elucidativo neste sentido:

*[...] depois da Expressa Sul a reserva virou outro lugar. O que a gente conhecia já não existia mais e tudo que restou foram dúvidas [...] quero dizer que o conhecimento que a gente tinha já não servia mais. Ninguém sabia o que fazer, pois acabou o camarão, o peixe, e o berbigão diminuiu muito, o IBAMA não fazia nada, **nem aparecia para conversar com os extrativistas** sobre o que tava acontecendo com a reserva, e aí, os extrativistas tinham que sobreviver. Cada um foi dando seu jeito, quem ficou na pescaria tirava tudo que podia mesmo (referindo-se ao berbigão) do*

pouco que tinha sobrado depois da Expressa Sul. (Extrativista da RESEX do Pirajubaé, 2011).

A seguir, discorreremos sobre a participação da população extrativista na RESEX do Pirajubaé e buscaremos remontar esse histórico até o momento em foram iniciadas nossas observações de campo sobre o Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé, cuja experiência é objeto de análise desta tese.

5.4 A LACUNA DA GESTÃO PARTICIPATIVA NA HISTÓRIA DA RESEX DO PIRAJUBAÉ

Como mencionamos no item anterior, o processo de licenciamento ambiental e instalação da Via Expressa Sul evidenciava a inexistência de espaços de participação dos extrativistas na gestão da RESEX Marinha do Pirajubaé. As informações apresentadas neste item corroboram esta inferência. A ausência destes espaços, através dos quais deveria ocorrer o debate e a negociação entre a população extrativista e agência ambiental estatal sobre os assuntos de gestão da UC, segundo determina o SNUC, foi uma das “debilidades” institucionais que marca a história desta UC.

A análise da petição da Ação Civil (processo 2002.72.00.007815-6), citada anteriormente, é um exemplo desta situação. A análise deste documento evidencia que a Procuradoria da República de Florianópolis, pelos menos de 1996 até 2002, tornou-se a única instância de contestação dos extrativistas e de diálogo com o IBAMA, no caso do processo de licenciamento ambiental/instalação da Via Expressa Sul. Não existiam espaços participativos para negociação, entre os extrativistas e o IBAMA, de problemas referentes à gestão do território da RESEX, neste período.

A seguir discorreremos sobre situações, além da Ação Civil contra a Via Expressa Sul, que evidenciam também tal lacuna institucional nos anos posteriores, até o ano de 2009, quando a situação institucional da RESEX muda com a efetivação de espaço participativo de cogestão dos recursos comuns.

Tanto os dados documentais analisados como as informações disponibilizadas pelos extrativistas, pelos pesquisadores da UNIVALI que atuam na área da RESEX há quase 16 anos, e pelos funcionários da RESEX/ICMBio, indicam a existência de poucas oportunidades de participação no período anterior à gestão RESEX/ICMBio iniciada em 2009. Tais oportunidades estavam relacionadas à elaboração das Normativas (Plano de utilização, 1996; Minuta da Portaria Emergencial de Ordenamento da Captura do berbigão, 2002; IN n° 19,

2004; IN n° 81, 2005), para regular a exploração do berbigão, mencionadas nos itens anteriores.

De acordo com os depoimentos dos extrativistas, a fase de elaboração do plano de utilização, no início de 1996, antes da constatação dos danos ambientais gerados pelo aterro da Via Expressa Sul, foi o momento no qual eles participaram da gestão da RESEX. Esta foi também, a fase na qual receberam mais apoio institucional da agência ambiental IBAMA:

[...] o plano de utilização foi feito pela REMAPI/IBAMA com a colaboração dos extrativistas [...] nesta época o IBAMA estava junto com a gente [...] tinha reunião com eles toda semana, depois que veio esse aterrou aí é que desandou tudo [...] (Extrativista da RESEX do Pirajubaé, 2011).

A elaboração das normativas subsequentes (Portaria emergencial, 2003; IN n° 19, 2004; IN n° 81, 2005), também envolveram algumas ocasiões de discussões e negociações entre representantes dos extrativistas, pesquisadores (UNIVALI) e técnicos do IBAMA.

Além disso, como explicitaremos a seguir, as informações levantadas sobre a efetiva participação-deliberativa dos atores locais, os extrativistas, na tomada de decisões sobre tais normativas, são contraditórias.

Estudos realizados sobre a RESEX confirmam essas oportunidades de participação dos extrativistas nas decisões sobre a exploração do berbigão. De acordo Souza (2007) e Augusto (2003), em 2002, para elaboração das Diretrizes da Minuta de Portaria Emergencial de Ordenamento da Captura do Berbigão, foi realizada uma reunião que contou com a participação de pesquisadores especialistas na biologia do berbigão (UNIVALI e UnB) e de técnicos do próprio IBAMA que, juntamente com os extrativistas, tentaram chegar a um acordo sobre a utilização do berbigão.

Souza (2007) afirma que em relação às normas do plano de utilização do berbigão de 1996, aquelas estabelecidas para as Diretrizes da Minuta em 2002 permitiram um aumento do esforço de captura deste recurso na fase em que a pescaria já estava colapsada. Para o autor, estas normas refletem decisões sobre as quais os extrativistas participantes tiveram grande influência. Nesta ocasião, sob o argumento que na prática, por dia de pesca, somente um número relativamente pequeno de extrativistas atuavam na área, os extrativistas conseguiram ampliar o número de licenças para uso da RESEX. Além disso, os extrativistas alegavam que, devido ao baixo preço do berbigão no mercado local, a pescaria nos moldes da fase controlada, estabelecida em 1996, seria insuficiente para manter a renda dos extrativistas dependentes da reserva. Logo, havia a necessidade de aumentar o número de dias e de quotas por dia para a extração do berbigão. Contudo, tendo em vista que a abundância do recurso

encontrava-se significativamente reduzida e o número de pescadores elevado, as normas para regular a pescaria do berbigão deveriam ser mais restritivas e não mais permissivas, conforme se verificou. (SOUZA, 2007). Sendo assim, as normas de captura do berbigão estabelecidas nesta ocasião não refletiam as prioridades de “conservação”, e sim as prioridades econômicas e os interesses dos extrativistas.

Segundo Souza (2007), a influência exercida pelos extrativistas nessa situação foi possibilitada por alguns fatores. Naquele momento não havia uma base de dados científicos sobre a pescaria do berbigão, embora já houvesse uma grande quantidade de informação técnica sobre a biologia desta espécie na área da RESEX. Além disso, a RESEX encontrava-se sem representação oficial do IBAMA, cuja autoridade estava abalada perante os extrativistas em função do seu posicionamento controverso no processo de licenciamento da Via Expressa Sul, como apresentado anteriormente. Essa situação possibilitou que os representantes dos extrativistas deliberassem, no caso das Diretrizes de Minuta, sem resistências da agência governamental.

No entanto, na reunião para elaboração da versão final dessa Minuta, um ano após a reunião para a elaboração das Diretrizes, ocorreram mudanças em relação à participação dos extrativistas. Com o objetivo de revisar o conteúdo daquelas Diretrizes, e ainda sem dados científicos mais elaborados sobre a situação dos recursos naturais da RESEX, a reunião de 2003 não contou com a participação dos representantes dos extrativistas. De acordo com as informações do relatório técnico desta reunião, nesta ocasião, o IBAMA convidou, exclusivamente, os órgãos governamentais implicados, a saber: a Polícia Ambiental de Santa Catarina e diversos setores do IBAMA (CEPSUL, GEREX/SC, CNPT/Brasília, CGREP), além dos pesquisadores das instituições científicas (UFSC, UNIVALI, e UnB) que já haviam desenvolvido estudos sobre o berbigão na área da RESEX. Segundo as considerações finais deste relatório técnico “[...] todos os participantes contribuíram com informações relevantes, e o texto final da minuta reflete um consenso entre os presentes.” (IBAMA, 2003).

Ainda de acordo com o referido relatório, a ausência dos extrativistas nesta reunião foi questionada pela pesquisadora que representava a Fundação Universidade de Brasília (UnB). Em resposta à pesquisadora, o IBAMA esclareceu que eles seriam convocados em uma segunda etapa, cujas referências não foram encontradas no acervo documental da RESEX Marinha do Pirajubaé. Os informantes dos extrativistas também não mencionam tal etapa em seus depoimentos. Assim, não encontramos evidências de que, após esta reunião, tenha ocorrido um novo encontro com os extrativistas para deliberar sobre esta versão final da Minuta de Portaria Emergencial a que se refere tal relatório (IBAMA, 2003).

Como constata Augusto (2003), a versão final da Minuta de Portaria Emergencial de Ordenamento da Captura do Berbigão (IBAMA, 2003), que originou a IN nº 19 (2004), não reflete com fidedignidade aquelas deliberações dos extrativistas realizadas em setembro de 2002. Esta portaria estabelece, por exemplo, um controle na quantidade de berbigão a ser coletado pelos extrativistas e a regulamentação de dias específicos da semana permitidos para esta coleta. Regras essas que, claramente, atendem às prioridades de conservação do recurso berbigão. Essa observação pode ser verificada no artigo 5º da referida Minuta de Portaria Emergencial:

Art.5º. A captura do berbigão, nas áreas e períodos estabelecidos no art.2º desta Portaria, será permitida nos dias de domingo, segunda-feira, quarta-feira e sexta-feira. Em cada um destes dias, somente será autorizada a operação de 30 extrativistas, os quais deverão obedecer a uma quota individual, não transferível, de captura limitada a um volume máximo de 13 latas de 18 litros por dia de pesca.

No ano de 2005, a IN nº 19 (2004) foi revisada, o que culminou na elaboração da IN nº 81. Segundo os extrativistas, este foi o outro momento no qual novamente eles se reuniram com o IBAMA e com os pesquisadores da UNIVALI para debaterem sobre as regras de coleta do berbigão. Entretanto, segundo a ex-gestora da RESEX/ICMBio (2007-2009), essa reunião foi organizada pelo Centro de Pesquisas e Gestão sobre Recursos Pesqueiros do Sul e Sudeste do IBAMA (CEPSUL/IBAMA) e não pela RESEX do Pirajubaé/IBAMA. Nesta ocasião, já haviam sido produzidos pela instituição UNIVALI os dados científicos sobre a pescaria do berbigão na RESEX que contribuíram significativamente para elaboração da IN nº 81.

Nesse período, a influência dos extrativistas nas deliberações sobre a revisão da IN nº 19 foi reduzida. Na elaboração da IN nº 81 praticamente todos os pontos alterados refletiram sugestões dos pesquisadores da UNIVALI, a partir dos dados científicos sobre a pescaria do berbigão disponíveis naquele momento (SOUZA, 2007). Contudo, de acordo tanto com os informantes extrativistas quanto com os pesquisadores da UNIVALI envolvidos, tais estudos foram solicitados pelos próprios extrativistas, que queriam a ajuda da “ciência” para tentar evadir-se da situação precária em que se encontrava a pescaria do berbigão na RESEX, após a instalação da Via Expressa Sul. Essa demanda gerou legitimidade para as informações científicas sobre a pescaria do berbigão produzidas pela UNIVALI. Os representantes dos extrativistas aceitaram as alterações propostas pelos pesquisadores da UNIVALI, mesmo que estas, em sua maioria, sugerissem regras mais restritivas para exploração do berbigão.

Embora a IN nº 81 instituisse que esta deveria ser revisada anualmente “[...] após a verificação dos resultados obtidos com a aplicação deste instrumento e obtenção de novas

informações científicas sobre a biologia e a situação do estoque disponível na reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé.” (IN nº 81, 2005), isto não ocorreu. Uma nova discussão sobre ela só ocorreu na gestão RESEX/ICMBio que se iniciou no ano de 2009, e uma revisão propriamente dita dessa normativa só foi realizada em setembro de 2011, seis anos após a sua elaboração. Esta situação, de acordo com os extrativistas e a ex-gestora da RESEX/ICMBio (outubro/2007-março/2009), estabeleceu-se pela ausência de espaços que permitissem o diálogo entre os extrativistas e o órgão gestor na RESEX do Pirajubaé.

A inexistência de espaços participativos durante este longo período de existência da RESEX, de 1996 até 2008/2009, foi determinada tanto pela negligência do órgão gestor IBAMA/ICMBio com a RESEX Marinha do Pirajubaé, quanto pelo “descrédito” nesta instituição e desorganização política da população extrativista, após a instalação da Via Expressa Sul. Neste sentido, o depoimento da ex-gestora da RESEX/ICMBio (outubro/2007 - março/2009) é elucidativo:

Quando assumi a chefia (outubro de 2007) não havia reuniões nem encontros dos extrativistas; durante a minha gestão foram organizadas algumas reuniões e capacitações, porém a participação era muito pequena. A comunidade é muito desunida e desorganizada, bem como o IBAMA/ICMBio não havia conseguido implementar a Unidade, contribuindo para o descrédito da comunidade (Ex-gestora da RESEX/ICMBio).

De acordo com as declarações dos extrativistas, as poucas oportunidades de participação na gestão da RESEX, nesse período de lacuna institucional, no caso, durante os debates para decidir sobre as normativas de uso do berbigão, ocorriam em locais de difícil acesso, longe da área da RESEX. Isto reduzia a participação de parte dos extrativistas nestes encontros. A lacuna institucional será resolvida a partir do processo de reestruturação institucional e de reorganização dos extrativistas da RESEX do Pirajubaé, iniciado em 2008, que culminou na formação do espaço participativo institucional de gestão desta UC, o Conselho Deliberativo.

5.5 A NOVA FASE DA RESEX MARINHA DO PIRAJUBAÉ

Como vimos na sessão anterior existe uma lacuna institucional referente à participação da população extrativista. Isto, em grande parte, deve-se à negligência do órgão governamental ambiental com esta UC. Essa situação acabou por engendrar um grande descrédito para com a agência ambiental e a instituição RESEX Marinha do Pirajubaé por parte dos extrativistas. Por sua vez, ainda teve efeitos negativos sobre a organização política destes atores na RESEX e acarretou em “desmotivação” para participar na cogestão da UC entre eles. De acordo com Limont (2009), essa situação é comum nas UCs, nas quais um distanciamento entre segmentos da população residente e os órgãos gestores caracteriza o histórico de conflitos entre estes grupos de atores.

Destacamos que um dos principais problemas para o estabelecimento de mecanismos de participação na gestão, não apenas das RESEX, mas também de outras UCs para as quais a participação é regulamentada (BRASIL, 2002), a exemplo das APAs, é que elas não foram efetivamente implantadas. Em geral as UCs, particularmente, as do grupo de Uso Sustentável, carecem de infraestrutura e de recursos humanos que permitam esta implantação. Como observa Teixeira (2004, p. 97) “os principais problemas para implantação das APAs são de ordem financeira e de ordem administrativa”. Por isso, como explica a autora:

A saída prevista e buscada para a administração de UC tem sido a delegação de funções a outros órgãos estaduais ambientais, como fiscalização e policiamentos e o estabelecimento de parcerias, sobretudo com ONGs e instituições de ensino e de pesquisa (TEIXEIRA, 2004, p. 98).

Esta situação se evidenciou para a RESEX Marinha do Pirajubaé, que ainda dependia da polícia ambiental para fiscalizar a área da RESEX, bem como de parcerias na tentativa de implantar a gestão participativa da UC nesta nova fase, como foi aquela estabelecida com o Laboratório de Educação Ambiental (LEA) da UNIVALI, cuja colaboração discutiremos adiante.

Neste sentido, os recursos financeiros para as ações desenvolvidas nesta fase advinham, principalmente, de duas fontes financiadoras: 1) O DEINFRA/SC que, devido a uma das condicionantes ambientais da LI nº 126/2001, financiava o programa de monitoramento ambiental da UNIVALI na área da RESEX, no qual foi inserido, a partir do ano de 2008, um programa de educação ambiental **voltado para capacitação da população local para participação na gestão ambiental**, sobre o qual discorreremos adiante; 2) O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, através de um

Projeto (BRA/99/024) que visa o “Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais” e tem como um de seus objetivos “*Organizar e fortalecer as organizações de populações tradicionais para que incorporem tecnologias adaptadas, administrem atividades econômicas e beneficiem-se do associativismo.*”³³.

O recurso financeiro disponibilizado pelo PNUD é executado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) através de um convênio firmado entre esta Organização Internacional e o Estado brasileiro. Foi com este recurso que o MMA/ICMBio contratou uma consultoria que tinha como objetivo prover “Apoio na Elaboração do Plano de Manejo Participativo - fase um da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé”. O produto desta consultoria foi um documento intitulado “*Caracterização da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé com indicação de estudos prioritários e subsídios para construção do Plano de Utilização e Programas de Sustentabilidade*”. (KARAM, 2009).

Assim, na nova fase, a partir de constatações sobre as características do envolvimento dos extrativistas na cogestão da RESEX, e contando com as referidas parcerias, houve um processo de institucionalização da RESEX com algumas ações que procuraram promover a implantação da UC, conforme determinações instituídas por lei do SNUC, dentre as quais está a criação do Conselho Deliberativo.

Tratou-se de um momento no qual se observa um aumento do comprometimento, por parte da agência governamental ambiental ICMBio, com a implantação da RESEX Marinha do Pirajubaé e a participação da população extrativista na gestão da UC.

Esta nova fase resulta na formação do Conselho Deliberativo e nas características de participação hoje encontradas na RESEX. Este processo tem início em 2008 e deve-se principalmente a dois fatores. O primeiro foi a chegada de um novo ator na gestão da área da RESEX. Tratava-se da equipe de pesquisadores/técnicos do Laboratório de Educação Ambiental (LEA) da UNIVALI que desenvolveu atividades de capacitação para gestão ambiental participativa da RESEX Marinha do Pirajubaé junto à população extrativista. O segundo fator determinante para esse processo é de cunho institucional, a saber, a alteração da chefia da RESEX que ocorreu no início de 2009.

A seguir, discorreremos sobre este processo de busca pela institucionalização da participação na RESEX. Inicialmente, abordamos o papel destes dois atores (5.5.1 e 5.5.2) e, por fim (5.5.3), elencamos algumas dificuldades identificadas para instituir a participação no

³³ Projeto de Desenvolvimento Sustentável com Populações Tradicionais, n^o. BRA/99/024. Disponível em: http://www.pnud.org.br/projetos/meio_ambiente/visualiza.php?id07=218.

início desta nova fase, a partir da análise documental e dos depoimentos sobre esta fase registrados em nossa pesquisa de campo.

5.5.1. As colaborações do LEA/UNIVALI

Conforme o referido, as atividades da equipe de técnicos/educadores LEA/UNIVALI faziam parte do programa de educação ambiental que foi inserido como termo aditivo no contrato do programa de monitoramento ambiental da UNIVALI firmado com o DEINFRA/SC. A existência do programa de educação ambiental foi uma das condicionantes ambientais exigidas pelo IBAMA no processo de licenciamento ambiental da Via Expressa Sul.

Ainda no ano de 2008, o LEA/UNIVALI iniciou um programa intitulado “Programa de Educação Ambiental: Subsídios à Gestão Ambiental Participativa na Área de Abrangência da Via Expressa Sul/Baía Sul” (PEA BS), originalmente voltado à comunidade da Costeira atingida pela instalação da Via Expressa Sul. Contudo, devido à existência da RESEX do Pirajubaé na área, o esforço de capacitação para gestão ambiental participativa empreendido pelo LEA/UNIVALI acabou sendo direcionado à população extrativista da RESEX. O objetivo deste programa era “fortalecer a implantação de um sistema Gestão Ambiental Participativa do Patrimônio Ambiental (Natureza e Cultura)” na RESEX. (LEA/UNIVALI, PEA BS, 2008).

O PEA BS estabeleceu as seguintes diretrizes e justificativas:

Ficou evidenciada a necessidade urgente de um Programa de Educação Ambiental capaz de fortalecer um sistema integrado e participativo de gestão dos recursos socioculturais e naturais existentes na área de influência da Obra, sendo que a RESEX Marinha do Pirajubaé e seu entorno representa o patrimônio Natural e Cultural mais vulnerável aos impactos das obras, pois envolve o modo de vida (cultura da pesca) associado ao manguezal do Rio Tavares. (LEA/UNIVALI, PEA BS, 2008).

A situação de vulnerabilidade da RESEX reflete a atual visão política de desenvolvimento associado à expansão urbana do município e do Estado que acaba desestruturando socioculturalmente os grupos sociais que têm seu modo de vida intimamente associado aos ecossistemas costeiros. (LEA/UNIVALI, PEA BS, 2008).

Diante disso, o PEA BS estabeleceu três frentes de ação: 1) valorização da identidade socioambiental e cultural do local; 2) a construção de conhecimentos e esclarecimento de conceitos que contribuam para uma maior mobilização, organização e criatividade que

promovam o desenvolvimento de alternativas; 3) o planejamento de gestão e autogestão comunitária, além de assegurar o pleno exercício da cidadania participativa. (Idem).

Buscando implementar o PEA BS, durante o primeiro trimestre de 2008, o LEA/UNIVALI realizou diversas visitas à área da RESEX com o intuito de identificar a população extrativista e alguns esforços na tentativa de mobilizá-la para participação na gestão da UC.

Esse processo ganhou força em abril/maio de 2008, quando o Núcleo de Educação Ambiental (NEA) do IBAMA, em parceria com a ONG Instituto Mater Natura, promoveu um curso de gestão participativa de UCs, em Florianópolis/SC, do qual a equipe do LEA/UNIVALI e alguns extrativistas da RESEX do Pirajubaé participaram. Neste Curso, conseguiu-se formar um Grupo de trabalho (GT) que era integrado pela gestora da RESEX/ICMBio, a equipe do LEA/UNIVALI e um representante dos extrativistas. A “missão” deste grupo era fomentar um de espaço de diálogo para iniciar a gestão participativa da RESEX, fortalecer a participação da população extrativista e promover a ampliação deste grupo de trabalho visando à criação do Conselho Gestor Deliberativo. Este grupo foi chamado de GT pró-gestão participativa da RESEX Marinha do Pirajubaé.

Nesse curso, encaminhou-se que a então gestora RESEX/ICMBio deveria convocar reuniões com os extrativistas para formar um Grupo de Trabalho a fim de recadastrar os extrativistas na RESEX. O objetivo do cadastramento era identificar aqueles que mantinham algum vínculo com a área da RESEX e definir coletivamente critérios para identificar quem eram os usuários de direito, além das categorias de acesso/uso para estes usuários.

Assim, iniciaram-se os primeiros encontros entre o ICMBio, LEA/UNIVALI e alguns extrativistas, visando reorganizar os extrativistas para criar os espaços institucionais necessários à gestão participativa da UC, ou seja, para institucionalizar a participação na RESEX, após quase 17 anos de sua criação.

No final de 2008, a gestora RESEX/ ICMBio, com o apoio do LEA/UNIVALI e de alguns extrativistas, promoveu a ação de cadastramento dos extrativistas na RESEX. Ao sistematizar os dados gerados neste cadastramento o ICMBio e o LEA/UNIVALI concluíram que existia: 1) uma diversidade de interesses entre os usuários diretos e indiretos da RESEX; 2) pouco conhecimento sobre as normas que regulamentam as atividades na área da RESEX; 3) muitas incertezas sobre a situação ambiental após a obra do aterro da Via Expressa Sul, resultando em atividades que ameaçam a sustentabilidade da RESEX a médio e longo prazo.

Em abril de 2009, o LEA/UNIVALI retomou o referido programa de educação ambiental (PEA BS) com a atividade que denominou de “Ciclo inicial sobre Gestão Ambiental Participativa” cujos objetivos eram:

A melhoria das relações internas da comunidade de extrativista e pescadores artesanais por meio do fortalecimento dos laços de confiança e amizade, e ao mesmo tempo, ampliar a compreensão sobre os vários aspectos que envolvem a Gestão Ambiental Participativa de uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável, tendo **em vista a constituição do Conselho Gestor** e a elaboração do seu plano de manejo dos recursos naturais da Resex. (LEA/UNIVALI, PEA BS, 2009, grifo nosso).

Nesta perspectiva, o LEA ofereceu o Curso Inicial em Gestão Ambiental Participativa (GAP) para os extrativistas que tivessem preenchido o cadastramento realizado no final de 2008 pelo ICMBio. A comunicação e mobilização dos extrativistas para participar de tal curso foram realizadas diretamente pelo LEA, através de cartas, telefonemas e contatos pessoais, ou seja, não envolveu diretamente o ICMBio, que apenas participou do referido curso. O curso teve três etapas: 1ª) discutir o conceito de gestão ambiental participativa, e sua importância para o contexto da RESEX Marinha do Pirajubaé, a partir das experiências do cotidiano dos extrativistas; 2ª) fortalecer a identidade de grupo, com a metodologia advinda do campo da Educação Ambiental (EA), chamada “Trilha da Vida”; 3ª) consolidar conceitos sobre a Gestão Ambiental Participativa em Unidades de Conservação de Uso Sustentável e seus instrumentos de gestão (Conselho Gestor Deliberativo e Plano de Manejo), para Construir um Plano de Ações Prioritárias para a Gestão da RESEX. Nessa última etapa, foram apresentados e discutidos os significados dos instrumentos de gestão participativa da RESEX, inclusive de Conselho Gestor Deliberativo, e a diferença deste tipo de Conselho para os outros conselhos consultivos de outras UCs.

Este curso teve duas edições, realizadas entre abril e agosto de 2009, das quais participaram cerca de 20 a 25 extrativistas da RESEX, além da chefia da RESEX/ICMBio e da socióloga que desenvolvia o referido trabalho de consultoria na RESEX pelo Projeto PNUD/BRA/99/024. De acordo com os dados levantados, o curso parece ter tido uma repercussão positiva entre os extrativistas naquele período, no sentido de que promoveu um maior entendimento sobre categorias e conceitos muito utilizados pelos gestores RESEX/ICMBio e pesquisadores, tais como gestão participativa, conselho gestor de UCs, conselho gestor deliberativo, e o próprio conceito de unidades de conservação e de reserva extrativista. Ainda foram discutidas as noções de “participação” e “deliberação”, sobre as quais grande parte dos extrativistas tinha pouca informação e muitas dúvidas. Os

questionamentos dos extrativistas, registrados pelo LEA/UNIVALI durante estes cursos, evidenciam essa situação:

Mas, qual é a diferença entre conselho gestor e conselho gestor deliberativo? Ou é consultivo? Tem que ser uma associação como a AREMAPI? (Questionamento de Extrativista transcrito no relatório PEA BS LEA/ UNIVALI).

Gostaria de saber/entender o que é a RESEX (...) tem que definir se é só para o berbigão? (Id.).

Nessas situações, houve um esforço de “tradução” (CUNHA, 2007), realizado LEA/UNIVALI, da linguagem técnica e jurídica para uma linguagem acessível aos extrativistas. De acordo com os dados levantados sobre tal curso, o LEA/UNIVALI ao apresentar o conteúdo do curso GAP, constantemente, mobilizava exemplos apreensíveis que se referiam ao cotidiano da população extrativista. Isso facilitou bastante a compreensão dos significados dos conceitos e categorias informados aos extrativistas, cuja maioria é desfavorecida em termos de recursos socioeducacionais. Essa percepção é explicitada em alguns depoimentos registrados pelo LEA/UNIVALI no relatório referente a este curso:

Eu não gosto da linguagem das leis, agora no meio desse curso eu to conseguindo acompanhar o que significam os números, os decretos e essas coisas. Antes a gente entrava em reuniões, mas saía delas mais confuso, era como si quisessem que a gente não entendia as coisas. Em um curso quem está educando também, deve estar se educando.” (depoimento de Extrativista transcrito no Relatório PEA BS LEA/UNIVALI, 2010).

O LEA/UNIVALI teve um papel fundamental na fase de reestruturação institucional e reorganização política da população extrativista para possibilitar a gestão participativa da RESEX Marinha do Pirajubaé.

Ainda em outubro e novembro de 2009, o LEA/UNIVALI continuou o programa de educação ambiental, ao realizar uma “Oficina de sistematização dos conhecimentos locais e da história da comunidade tradicional”, cujo objetivo foi “registrar o conhecimento da comunidade sobre os recursos prioritários à sustentabilidade da RESEX, a fim de subsidiar o debate para atender à demanda sobre revisão das normas de captura do berbigão e da elaboração do plano de manejo de recurso” (Relatório PEA BS, LEA/UNIVALI, 2010). Essa oficina foi denominada “A Vida do Berbigão”. Nela foi produzido um diagnóstico sobre os conhecimentos dos extrativistas relacionados ao recurso berbigão na RESEX Marinha do Pirajubaé. Contudo, de acordo com depoimentos recolhidos na nossa pesquisa, esta oficina não parece ter tido a mesma relevância que o curso GAP para os extrativistas participantes.

Diversas vezes registramos depoimentos dos extrativistas referindo-se à utilidade desta oficina, tais como:

Para que serviu tudo aquilo? Não mudou nada nossa situação [...] é sempre assim, eles (referindo-se aos pesquisadores, não apenas da UNIVALI) veem aqui perguntam um monte de coisa, depois somem e ninguém vê resultado nenhum. (Extrativista, 2010).

Assim, uma série de informações sobre os saberes e posicionamentos dos extrativistas e, também, sobre os principais conflitos presentes na RESEX Marinha do Pirajubaé, foram identificados pelo trabalho da equipe LEA/UNIVALI. Embora o LEA/UNIVALI tenha compilado e apresentado tais informações para a população extrativista, no final de 2009, elas só foram recuperadas e articuladas objetivamente, com um propósito prático e perceptível aos extrativistas, em outubro de 2010 na ocasião de formação do Conselho Deliberativo, sobre a qual transcorreremos no próximo capítulo.

5.5.2 A atuação da nova chefia da RESEX/ICMBio (março/2009)

Percebe-se que a nova gestão da RESEX, iniciada em março/2009, sob a responsabilidade do ICMBio, apresentou considerável comprometimento governamental com a gestão participativa desta UC. Este fato, provavelmente, está relacionado ao perfil da funcionária do ICMBio que assumiu o cargo de chefia da RESEX Marinha do Pirajubaé nesse ano. Ela possuía ampla experiência na área da educação popular e gestão participativa dos recursos naturais. Antes de ser transferida para essa RESEX, a referida funcionária do ICMBio já havia atuado em diversas unidades de conservação de uso sustentável e auxiliado na organização política dos grupos de usuários dos recursos naturais para participar da gestão das mesmas. Ainda, antes de ingressar na instituição IBAMA/ICMBio, auxiliou na organização de movimentos sindicalistas.

Nos documentos referentes ao curso GAP, identificamos posicionamentos da então chefe RESEX/ICMBio que apontam para tal comprometimento com a instituição RESEX e com o objetivo de implementar a efetiva participação-deliberativa da população extrativista na gestão da mesma. Observe-se então este depoimento:

Uma questão estruturante de uma RESEX, é que ela vem de uma demanda da população e é gerida por essa população. Isso é estrutural, não existe uma RESEX se não tiver uma comunidade que se envolva em fazer a gestão dela, é diferente das outras categorias de UC. (Chefe da RESEX/ICMBio, relatório curso PEA BS, LEA/UNIVALI, 2010).

Além da nomeação da nova chefia da RESEX/ICMBio, neste mesmo ano, houve uma ampliação da equipe de funcionários do ICMBio na RESEX Marinha do Pirajubaé. Este novo perfil parece ter aumentado a eficiência na execução das tarefas administrativas da UC que dependiam de recursos humanos, facilitando o seu funcionamento. De acordo com o depoimento da ex-chefe RESEX/ICMBio (outubro/2007 a março/2009) estes dois fatores permitiram o início desta nova fase institucional da RESEX. Durante a entrevista, ela afirmou que as condições institucionais para gestão participativa da RESEX haviam sido ampliadas:

[...] pelo aumento da equipe de servidores da RESEX, principalmente pelo perfil mais adequado (referindo-se a funcionária que assumiu o cargo de chefia, que até então era seu) para trabalhar com a comunidade tradicional, melhorando em muito a relação com os beneficiários e usuários da RESEX e contribuindo para participação destes na gestão da Unidade. (Ex-chefe da RESEX/ICMBio, 2011).

Assim, foram superados, ao menos em parte, alguns dos principais problemas administrativos apontados para UCs que “[...] estão relacionados à falta de recursos humanos e à falta de qualificação daqueles existentes [...]” (TEIXEIRA, 2004, p. 98). Uma investida institucional para a superação de tais obstáculos administrativos e na busca pela efetiva participação social na gestão pode ser constatada também para outras UCs, ao longo da última década, como o observado para APA de Guaraqueçaba (TEIXEIRA, 2004; LIMONT, 2009).

Sob esta nova gestão da RESEX, iniciou-se a convocação de uma série de reuniões que contaram com um grupo de extrativistas e eram coordenadas pela nova chefe RESEX/ICMBio e o parceiro LEA/UNIVALI. Estas reuniões propunham discutir e encaminhar os critérios de identificação dos usuários da RESEX e seus direitos de acesso e uso dos recursos naturais da RESEX. Esse processo finalizou-se em 2011, ainda com algumas dúvidas, demonstrando a complexidade deste tema em função da grande heterogeneidade da população extrativista, como veremos posteriormente.

De acordo com a chefe da RESEX/ICMBio, foi em grande parte pelas dificuldades de identificar quem eram de fato os grupos de usuários de direito da RESEX que se resolveu contratar a já referida consultoria, financiada pelo Projeto PNUD BRA/99/024, realizada entre maio e julho de 2009. O objetivo era produzir um diagnóstico socioambiental da RESEX que pudesse subsidiar as ações para a elaboração do plano de manejo e formação do Conselho Gestor Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé.

As mudanças institucionais referentes aos esforços direcionados à criação de efetivas oportunidades de participação e deliberação na gestão da RESEX, realizados nesta fase, relativos à postura governamental diferenciada da gestora RESEX/ICMBio, eram

reconhecidas pelos extrativistas. Neste sentido, referindo-se ao funcionamento da instituição RESEX, durante o curso GAP, um extrativista se manifestou da seguinte forma:

Que bom que a “estrutura” (funcionamento da RESEX) pode ser mudada. Agora a gente está tendo a sorte de ter pessoas responsáveis pelos órgãos (ICMBio) que estão permitindo que a gente fale e que permite que a gente ajude a construir esta “estrutura”. Porque antes era dito para você se sentar num “vaso” e acabou-se [...] Se você cabe ou não neste vaso, era problema seu [...] parece que agora podemos pegar uma estrada diferente, porque a gente vai poder dizer, ‘olha existe essa realidade’ e vai poder encaixar na estrutura (RESEX) (depoimento de Extrativista transcrito no relatório PEA BS LEA/UNIVALI, 2010).

A partir de tais declarações dos extrativistas, reafirma-se o entendimento de que até o início desta nova fase, a dinâmica institucional da RESEX Marinha do Pirajubaé distanciava-se bastante dos pressupostos da participação-deliberativa que, pelas prerrogativas legais desta instituição, deveriam guiá-la. Distanciava-se ainda mais do princípio de autonomia que embasava o ideal de “autogestão” na proposta original das RESEX, formulada pelo movimento seringueiro.

Por outro lado, a chefe RESEX/ICMBio posicionava-se de forma bastante transparente ao explicitar o limite do poder de deliberação dos extrativistas na gestão participativa da RESEX, e está relacionado à sua condição de Unidade de Conservação (SNUC, 2000).

Mas, como eu coloco sempre, deve ser gerenciada (referindo-se a RESEX) pela vontade da comunidade extrativista levando em conta a questão legal de sustentabilidade dos recursos e aspectos técnicos. Se a comunidade extrativista propuser um absurdo que ameace um recurso, não pode ser aprovado. (depoimento da chefe RESEX/ICMBio no relatório curso PEA BS, LEA/UNIVALI, 2010).

O meu papel aqui é garantir que as decisões de vocês sobre a RESEX não vão ameaçar a conservação dos recursos naturais, mas eu sempre vou procurar que prevaleça a vontade dos extrativistas (...) se houver muito risco para conservação dos recursos nas decisões tomadas por vocês, eu não posso aprovar, se não ponho meu próprio cargo/ICMBio em risco...a ideia é que se isso acontecer a gente faça os possíveis ajustes técnicos (depoimento da Chefe RESEX/ICMBio no relatório curso PEA BS, LEA/UNIVALI, 2010).

Assim, de fato, a ampliação do comprometimento governamental com a gestão participativa da RESEX Marinha do Pirajubaé foi um fator determinante para a reestruturação institucional desta UC que culminou na criação do espaço formal de participação, o Conselho Deliberativo, cuja formação e funcionamento serão discutidos no capítulo seguinte. Contudo, devemos atentar para o fato de que este aumento do comprometimento governamental está

cunhado na postura profissional da funcionária do ICMBio que assume a chefia da RESEX em 2009, o que remete ao caráter político “pessoal” que tanto marca as instituições governamentais brasileiras.

5.5.3. Dificuldades iniciais para instituir a participação na RESEX

As principais dificuldades para se instituir o processo participativo na RESEX relacionavam-se à resistência da população extrativista para participar dos cursos de capacitação oferecidos pelo LEA/UNIVALI e dos constantes encontros para discutir sobre a gestão da RESEX (GT pró-gestão participativa da RESEX) que vinham sendo promovidos pela nova chefe RESEX/ICMBio (Março/2009).

No relatório sobre as atividades em 2008 o LEA/UNIVALI realiza as seguintes considerações sobre a organização social da população extrativista:

Foi possível reconhecer que a Cultura da participação e representação social é incipiente: **prevalece a delegação de poder**. Ficou visível que a Participação e Representação ocorrem ao nível de interesses individuais, pois existe grande dificuldade de se reunirem para uma discussão no nível mais coletivo. Ninguém quer assumir o papel e o compromisso de representação de um grupo devido à falta de apoio do grupo ao qual representa. O líder assume todos os papéis e funções, então age de acordo com o seu próprio discernimento nas decisões. (Relatório PEA BS, 2009, grifo nosso).

A grande dificuldade em obter o interesse e adesão dos pescadores e extrativistas para participarem do Programa de EA somou-se à dificuldade de identificar um espaço para apresentar o programa de EA para convidar a comunidade e propor um cronograma de ações [...] (Relatório PEA BS, 2009).

Essas constatações indicam aspectos da cultura política ³⁴ da população de extrativistas da RESEX que, provavelmente, influenciaram a ausência da participação na gestão da RESEX nesta fase inicial. Por outro lado, tal comportamento da população extrativista deve ter sido reforçado pela já referida falta de oportunidades para participação na gestão da RESEX e pelos fortes conflitos desencadeados após a instalação da Via Expressa Sul. Como já visto, essa situação promoveu um forte “descrédito” para com a instituição RESEX, o órgão governamental ambiental e também com os pesquisadores, por parte da população extrativistas. Além disso, possivelmente, promoveu um acirramento das estratégias

³⁴ Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003) se referem à cultura política como um conjunto de valores, sentimentos, crença e conhecimentos relevantes para explicar padrões de comportamento políticos adotados pelos indivíduos.

políticas dos extrativistas na busca de benefícios individuais, tendo em vista os conflitos pela apropriação dos recursos pesqueiros da RESEX instaurados entre estes atores.

As informações referentes ao curso GAP (Relatório PEA BS, 2009) reforçam essa situação de “descrédito”. Ao analisar tais informações percebe-se que este era, realmente, um dos principais fatores que influenciavam a decisão de não participar das reuniões realizadas para gestão da RESEX e dos cursos oferecidos pelo LEA/UNIVALI por grande parte dos extrativistas, nesta fase. Os seguintes depoimentos dos extrativistas participantes do Curso GAP, durante o mesmo, deixam isso em evidência:

Muitos não estão vindo, porque não estão acreditando no nosso trabalho. Isso, porque nós fomos enganados muitas vezes, e desde muito tempo pelo IBAMA aqui na reserva (Depoimento de Extrativista transcrito no relatório PEA BS, LEA/UNIVALI, 2010).

Há muito tempo a gente apanha, e o cara que apanha muito, nunca esquece. Até apagar essa imagem que foi criada dentro dessa comunidade, não vai ser fácil. (Depoimento de Extrativista transcrito no relatório PEA BS LEA/UNIVALI, 2010).

Além disso, nesse período, os depoimentos também evidenciam que a escolha racional em torno dos custos e benefícios da participação, realizada por parte dos extrativistas, influenciava a decisão de não participar das ações propostas pelo órgão gestor. De acordo com as informações dos participantes, muitos extrativistas alegavam não identificar benefícios com a participação nestas ocasiões e, por isso, decidiam não participar, “[...] O pessoal diz; vocês resolvam lá, quando der certo, quando der em alguma coisa, a gente volta!” (Depoimento de Extrativista transcrito no relatório PEA BS, LEA/UNIVALI, 2010).

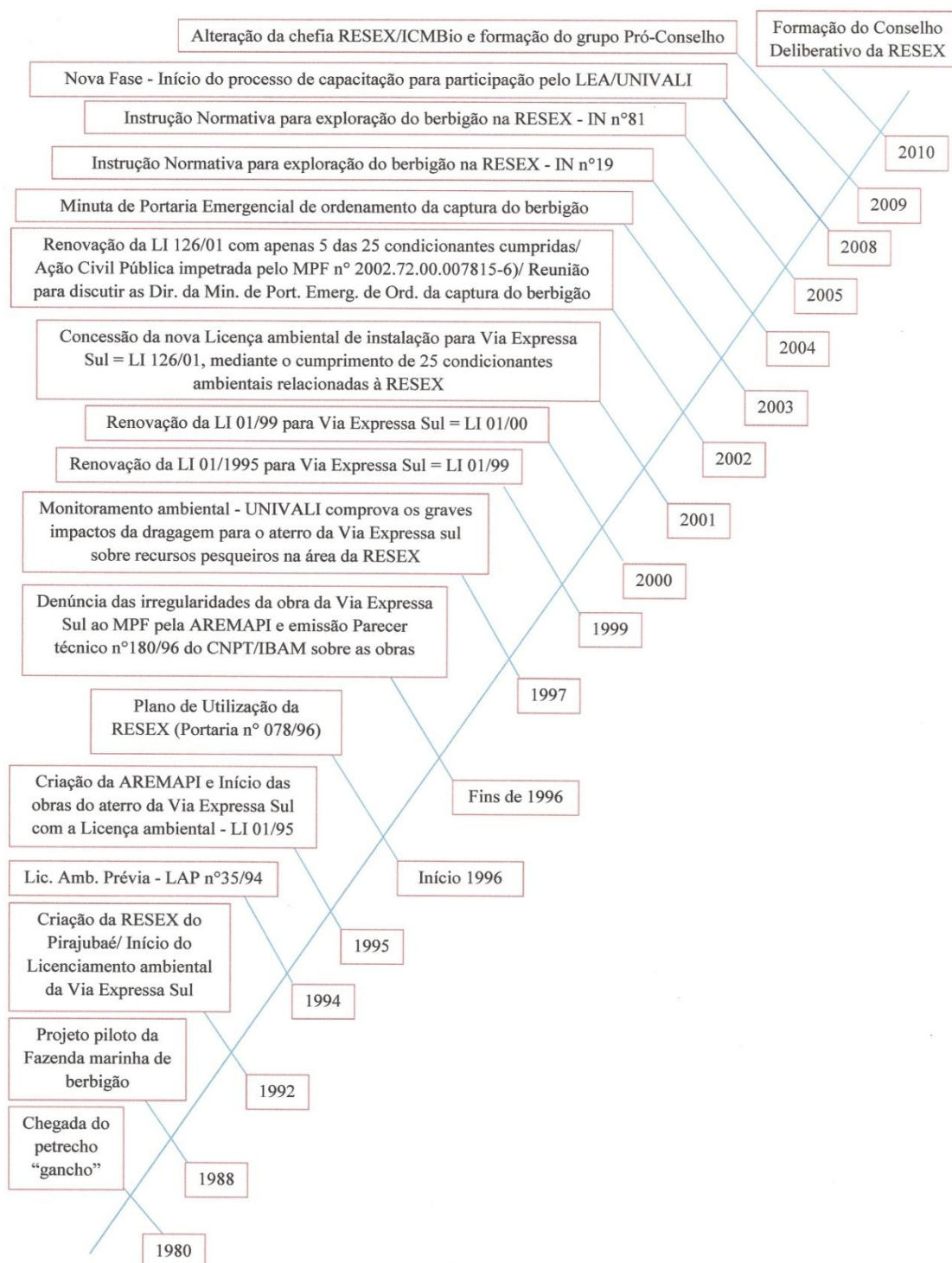
Também foi perceptível que existia uma grande preocupação dos extrativistas participantes com o problema do “carona” (*freerider*), ou seja, que aqueles que não participavam viessem a usufruir dos possíveis benefícios advindos da participação dos extrativistas na gestão da RESEX: “[...] não é justo, para nós que estamos nos dedicando, que o extrativista que não quer participar ter os mesmo direitos e benefícios.” (Depoimento de Extrativista transcrito no relatório PEA BS LEA/UNIVALI, 2010).

Contudo, um dos maiores obstáculos para a participação nesta fase inicial ainda parece estar relacionado ao longo período de inexistência de efetivas oportunidades de participação e deliberação para os extrativistas na gestão da RESEX Marinha do Pirajubaé, como apontamos anteriormente. Observa-se que, à medida que a gestora da RESEX/ICMBio, com o apoio do LEA/UNIVALI, conseguiu sistematizar e estruturar melhor tais encontros, o pequeno grupo de extrativistas, que vinha participando dos encontros para gestão da RESEX, foi ampliado e consolidado.

Diante das referidas dificuldades, o principal resultado positivo desta fase inicial foi a consolidação de um grupo constituído por cerca de 15 a 20 extrativistas. Este grupo passou a se reunir constantemente, com uma periodicidade que variava entre semanal e quinzenal, com a chefe da RESEX/ICMBio e o LEA/UNIVALI em um centro comunitário no entorno da RESEX, o que facilitava a participação. A finalidade de tais reuniões era debater sobre os diversos problemas de gestão da RESEX; posteriormente, este grupo passou a compor o chamado **grupo Pró-conselho** (que era o referido GT pró-gestão participativa com um número ampliado de participantes extrativistas) instituído no final do ano de 2009.

Segundo a gestora da RESEX/ICMBio, tal grupo era composto por extrativistas, com renda baseada principalmente nas atividades de extrativismo e pesca na RESEX. Nesta primeira fase, este grupo estabeleceu as seguintes prioridades em relação à gestão da RESEX Marinha do Pirajubaé: 1) o compromisso com a construção da gestão participativa da RESEX, formando-se a partir deste, o grupo Pró-conselho; 2) a necessidade imediata de elaboração do plano de manejo do berbigão e a revisão da IN nº 81/2005, em função da preocupação com a exploração descontrolada do berbigão, que deveria contar com as informações técnicas disponíveis e o conhecimento local a respeito do berbigão levantado na oficina “A vida do berbigão”; 3) A necessidade da existência de uma Associação, que possibilitasse a execução de projetos de interesse coletivo e acesso a recursos para implementá-los, a exemplo do Projeto de Geração de Renda, devido à RESEX pelo DEINFRA (SC).

Na figura 5, a seguir, intentamos construir uma linha do tempo na qual indicamos os principais fatos e eventos que marcam a história e a nova fase da RESEX do Pirajubaé apontados e discutidos ao longo deste capítulo.

Figura 5 - Linha do tempo da RESEX do Pirajubaé

No capítulo seguinte, discutiremos a participação-deliberativa na gestão da RESEX Marinha do Pirajubaé, a partir da análise do processo de criação, cuja primeira fase foi discutida aqui, e da experiência participativa do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé no período acompanhado pela pesquisa de campo desta tese.

6 A PARTICIPAÇÃO-DELIBERATIVA NA RESEX MARINHA DO PIRAJUBAÉ (SC): AVANÇOS E LIMITES

Buscamos neste capítulo, à luz das dimensões elencadas por nós no esquema analítico apresentado no capítulo três, cumprir o nosso objetivo ao apontar alguns avanços e limites da participação-deliberativa no Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé, tendo em vista a gestão democrática desta UC e, logo, a possibilidade de empoderamento dos extrativistas neste processo. Procuramos desenvolver essa tarefa, sempre que possível, articulando a análise dos dados coletados em campo com a trajetória histórica dessa RESEX e da participação dos extrativistas na gestão desta UC, que remontamos e discutimos no capítulo anterior.

Iniciamos este capítulo com a discussão sobre o “arranjo institucional” deste Conselho (6.1). Primeiramente discorremos, brevemente, sobre a experiência do grupo Pró-conselho que julgamos pertinente, uma vez que este foi a “semente” do Conselho Deliberativo, que está organizada em três itens: (6.1.1) no primeiro item tratamos do processo de formação, propriamente dito, do Conselho Deliberativo; continuamos a seção discutindo as normas (6.1.2), a estrutura (6.1.3) e a dinâmica ou funcionamento (6.1.4) do Conselho. Na seção seguinte (6.2), discutimos as condicionantes de participação, particularmente dos representantes extrativistas, ao analisar a relação dos recursos políticos (6.2.1) individuais objetivos (econômicos, educacionais, institucionais) e subjetivos (associativismo e competência política subjetiva) destes atores com a participação deliberativa neste espaço, e (6.2.2) a questão dos cálculos em torno dos custos e benefícios da participação no Conselho Deliberativo e outras instâncias relacionadas a ele de forma geral. Por fim, abordamos a dimensão da relação entre saberes (6.3), na qual buscamos compreender em que medida a pluralidade epistêmica estava presente no processo deliberativo do Conselho.

6.1 O ARRANJO INSTITUCIONAL DO CONSELHO DELIBERATIVO

O arranjo institucional aliado a outros fatores, a saber, a organização estatal e da sociedade civil, é um elemento-chave de análise para compreendermos os avanços e limites de experiências participativas na promoção da gestão democrática.

Assim, abordaremos aqui o desenho institucional do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé, a fim de compreender em que medida esse elemento pode possibilitar e/ou obstaculizar a gestão participativa nesta UC.

Antes de iniciarmos a discussão sobre essa dimensão na experiência do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé discorreremos sobre a experiência do grupo Pró-conselho da RESEX, no qual a proposta de criação do Conselho Deliberativo foi gestada. Abordar tal experiência torna-se importante para compreendermos o contexto político-institucional e comunitário em que isso acontece.

Como discorreremos anteriormente, inicialmente o espaço participativo da RESEX Marinha do Pirajubaé apresentava um caráter informal. Tratava-se do grupo Pró-conselho formado a partir dos esforços da chefia da RESEX/ICMBio, da equipe do LEA/UNIVALI e de um grupo de extrativistas para instituir a participação na gestão dessa RESEX. A análise dos dados gerados neste período nos permitiu uma maior compreensão sobre: a natureza dos principais problemas de gestão da RESEX, os conflitos engendrados, o perfil dos extrativistas participantes e a heterogeneidade da população extrativista, além do comprometimento governamental da gestora RESEX/ICMBio.

Este grupo era composto por 15 a 20 extrativistas, cujo número variava bastante entre as reuniões observadas, sendo que a maioria delas contava com a presença de cerca de 11 extrativistas beneficiários (uso prioritário da RESEX), a chefia da RESEX/ICMBio e os técnicos do LEA/UNIVALI. Entre março e outubro de 2010, a RESEX não possuía uma infraestrutura física para sediar os encontros e estes eram realizados nos fundos da sede do Conselho Comunitário do Bairro da Costeira do Pirajubaé. A proximidade deste local da área da RESEX e das residências dos extrativistas facilitava a participação dos mesmos. Contudo, a ausência de uma sede indicava a situação institucional precária da RESEX Marinha do Pirajubaé frente a outras Unidades de Conservação Federais em Florianópolis.

A gestora do ICMBio desenvolvia suas atividades em uma sala cedida pelo IBAMA ao ICMBio no prédio da Agência, no centro de Florianópolis, e bastante distante da realidade social e ambiental da RESEX, o que dificultava a realização de encontros e envolvimento dos extrativistas com a Reserva. Paralelamente ao grupo Pró-conselho, a Associação Caminhos do Berbigão (ACBer) se reorganizava, em função da demanda criada por este novo espaço de diálogo com o ICMBio, a fim de garantir os direitos e interesses dos extrativistas junto à RESEX. Cerca de 23 extrativistas da RESEX Marinha do Pirajubaé, estavam associados na ACBer no período em que foi realizada nossa pesquisa; dentre esses associados, a maioria fazia parte do grupo beneficiário de extrativistas de berbigão.

Os debates no grupo Pró-conselho eram travados, principalmente, em torno da decisão sobre quem eram os usuários de direito da RESEX. Estes debates reafirmavam a existência de um forte conflito pelo acesso à RESEX e ao uso dos recursos naturais entre os

extrativistas. Nesses embates, a atuação da chefia da RESEX/ICMBio foi clara, no sentido de “elucidar”, ou mesmo “convencer” os extrativistas participantes do grupo Pró-conselho de que eles não eram o único grupo a ter direitos sobre a RESEX. Isto foi aceito pelos extrativistas participantes (beneficiários), depois de muitas contestações que reforçavam a existência de uma diversidade de interesses de uso dos recursos comuns da RESEX, característica que marcou o processo de formação do Conselho Deliberativo, desde sua origem até os dias de hoje.

Essa heterogeneidade parece estar ligada, principalmente, a duas questões. A primeira se relaciona à própria organização social em torno de diferentes atividades produtivas na RESEX, pois percebemos que existe um grupo que só pratica a pesca artesanal, outro que só se dedica ao extrativismo do berbigão e um pequeno número de extrativistas que desenvolve as duas atividades, alternando-se entre elas. Contudo, antes da instalação do aterro da Via Expressa Sul, o número de extrativistas que alternava as duas atividades, era maior pela grande disponibilidade de outros recursos pesqueiros com alto valor no mercado local, além do berbigão, como é o caso do camarão.

A segunda questão vincula-se à intensidade do uso da RESEX, pois existem extrativistas que dependem exclusivamente, ou prioritariamente, da renda gerada nas atividades de pesca e/ou extrativismo. Outros, apenas complementam renda ou alimentação com tais atividades. O primeiro grupo ainda possui uma diversidade interna, na medida em que o grau de exploração dos recursos pesqueiros da RESEX varia entre estes extrativistas. O segundo grupo foi se constituindo ao longo da história da RESEX, pois se trata daqueles pescadores e/ou extrativistas de berbigão que reduziram sua dedicação às práticas de pesca e/ou extrativismo, porque engrenaram em outras atividades produtivas devido à queda brusca na produtividade pesqueira gerada pela instalação do aterro da Via Expressa Sul, principalmente, para aqueles do grupo que subsistia somente da pesca (camarão e peixes). Dada a condição urbana da RESEX, foi possível o desenvolvimento de atividades na construção civil, na segurança, no transporte coletivo, dentre outras.

Embora seu estoque tenha sido muito impactado, o recurso berbigão ainda continuou a ser o único relativamente disponível na RESEX após o aterro. Inclusive alguns pescadores foram obrigados a se afastarem totalmente da pesca na área RESEX à época das obras do aterro e, após a finalização das mesmas, gradativamente, junto com a recuperação parcial do ambiente marinho, retornaram a tal atividade. Contudo, por conta de benefícios financeiros e trabalhistas oferecidos pelas outras atividades produtivas com as quais se envolveram durante

os anos das obras do aterro da Via Expressa Sul, tais pescadores não as abandonaram quando retornaram à pesca na área da RESEX, tornando-se esta última uma atividade secundária.

Além do conflito em torno do direito sobre a RESEX que persistia no grupo Pró-conselho, devido à longa “ausência” de espaços participativos na RESEX, outros assuntos pendentes requeriam deliberações para implementação da RESEX. São eles: a nova demarcação da área da RESEX; a escolha de um local para sediá-la, a ser locado pelo ICMBio até a construção da sede definitiva; a elaboração do projeto da sede; um plano para a execução do recurso da compensação ambiental que já havia sido pago pelos DEINFRA (SC) e ELETROSUL ao fundo da RESEX Marinha do Pirajubaé e; a Revisão da Instrução Normativa do berbigão (IN nº 81) que estava desatualizada.

Neste sentido, uma das principais conquistas desta fase, indubitavelmente, tratava-se da instalação da sede da RESEX Marinha do Pirajubaé. Entre abril e maio de 2010, o grupo Pró-conselho decidiu pela locação de uma casa na Costeira do Pirajubaé até a construção da sede definitiva. A partir de então, os encontros do grupo Pró-conselho passaram a ocorrer quinzenalmente e de maneira bem mais organizada em termos de infraestrutura. Além disso, o fato da gestora dessa RESEX passar a desenvolver suas atividades nessa sede facilitou bastante a comunicação com os extrativistas. Na sede, como o acordado nas reuniões do grupo Pró-conselho, uma sala foi reservada para a Associação Caminhos do Berbigão (ACBer). A partir de então, esta associação começou a realizar reuniões semanais, a fim de discutir as questões sobre a organização dos extrativistas na RESEX e as demandas a serem debatidas e equacionadas no grupo Pró-conselho. Desta forma, no nosso entender, a instalação de uma sede para a RESEX Marinha do Pirajubaé foi um passo fundamental na reestruturação da gestão participativa desta UC, na medida em que proveu recursos institucionais importantes tanto para atuação do ICMBio quanto para a organização sociopolítica dos extrativistas.

Entretanto, um fato surgiu em 2010, após um encontro da Comissão Nacional das RESEX marinhas, exigindo a mobilização do Pró-conselho para instituí-lo. De acordo com as informações repassadas pela chefe da RESEX/ICMBio ao grupo Pró-conselho, constatou-se uma inclinação da política da Superintendência Federal do ICMBio para conceder o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) para RESEX Marinha do Pirajubaé, uma vez que essa RESEX foi a primeira RESEX marinha do Brasil. Como já mencionamos no capítulo dois, o CCDRU é um contrato social, no qual o Estado (concedente) cede juridicamente a posse (usufruto) de um território da União, correspondente à RESEX, para a associação civil que representa a população extrativista da mesma (concessionária). Trata-se de um

instrumento jurídico que garante os direitos e imputa responsabilidade sobre a gestão/conservação da RESEX à população extrativista, representada por uma associação.

Nesta ocasião, a chefe e um membro da equipe gestora RESEX/ICMBio apresentaram a proposta do CCDRU no grupo Pró-conselho. Eles defenderam que, apesar da pouca maturidade política da ACBer, o grupo de extrativistas já estava minimamente organizado e deveria aproveitar tal oportunidade política, aberta pelo governo federal, para regularizar a posse na RESEX. Segundo um membro da equipe gestora RESEX/ICMBio:

[...] O CCDRU é um instrumento de gestão que se destina a fortalecer e efetivar a gestão dos recursos pelas comunidades extrativistas [...] é o instrumento que legaliza a gestão/uso dos recursos naturais da RESEX em favor da comunidade [...] com esse contrato o ICMBio repassa grande parte do poder sobre a gestão da área da RESEX para os extrativistas [...] uma das grandes debilidades da RESEX do Pirajubaé, hoje, é não dispor do CCDRU e do Conselho Deliberativo que são instrumento fundamentais para gestão das RESEX. (Técnico da RESEX/ICMBIO, grupo Pró-conselho, 10.09.2010).

Porém, como define a legislação vigente (BRASIL, SNUC, 2000), o CCDRU precisa ser avalizado pelo **Conselho Gestor Deliberativo, que é a instância institucional máxima para gestão das RESEX**. Assim, o ICMBio propôs ao grupo Pró-conselho um duplo desafio – criar o Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé em dois meses, para aprovação da solicitação do CCDRU. A seguinte argumentação foi apresentada pela chefe ICMBio/RESEX aos extrativistas:

O Conselho Gestor Deliberativo tira o poder do ICMBio de decidir as regras sozinho, e isto distribui o poder das tomadas de decisão do dia a dia para um grupo, sendo que a população tradicional tem um peso maior e tem um poder de deliberação [...] é o conselho que institui a gestão compartilhada da RESEX [...] (chefe da ICMBio/RESEX, 10.09.2010).

Após reuniões internas da ACBer, o grupo de extrativistas decidiu que iniciaria imediatamente o processo de formação do Conselho Deliberativo, tendo em vista a possibilidade de firmar o CCDRU da RESEX Marinha do Pirajubaé com o governo federal. Durante esse processo, os representantes da agência governamental, ICMBio, exerceram uma grande influência política sobre a decisão do grupo Pró-conselho pela criação do Conselho Deliberativo e solicitação do CCDRU – essa constatação indica uma “manipulação” exercida pela agência gestora, nesse processo decisório, sobre os extrativistas participantes, mesmo que as intenções beneficiassem a posse dos recursos e o desenvolvimento de um espaço político para a gestão da RESEX.

A partir de então, o LEA/UNIVALI iniciou um processo de mobilização e “sensibilização” da população extrativista da RESEX, para incluir os demais segmentos da população extrativistas, ausentes no grupo Pró-conselho, no processo de formação do Conselho Deliberativo. A chefe ICMBio/RESEX e a equipe do LEA/UNIVALI formularam o plano de trabalho da Oficina de Formação do Conselho Deliberativo.

6.1.1 A Composição

A oficina para formação do Conselho, intitulada “Oficina de Diagnóstico Socioambiental – Comunidade Extrativista Usuária e Proposta de Composição do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé”, foi realizada durante os dias 08 e 09 de outubro de 2010. Esta oficina foi conduzida pela chefe RESEX/ICMBIO e os técnicos LEA/UNIVALI.

A oficina contou não apenas com a presença do grupo de extrativistas beneficiários, que já estava participando do grupo Pró-conselho, mas também com representantes de outros segmentos de usuários da RESEX, que compõem a população extrativista da RESEX. Na primeira etapa desta oficina, os técnicos do LEA/UNIVALI resgataram informações geradas pelas duas edições do curso de “Gestão Ambiental Participativa” (GAP), realizadas em 2009, pela consultoria do TR 007/09 – Projeto BRA/99/024 que produziu o diagnóstico socioambiental da RESEX (KARAM, 2009), além de informações geradas pela oficina sobre o conhecimento “local”, intitulada “A Vida do Berbigão”. Além disso, foram apresentados os resultados obtidos em uma atividade prévia a esta oficina, intitulada “*mapeamento prévio das relações de uso e interações com o território da RESEX*”. Esta atividade foi realizada pelo LEA/UNIVALI, junto à população extrativista que foi cadastrada pelo ICMBio em 2008. Este “mapeamento” teve como objetivos complementar o diagnóstico socioambiental e fomentar a discussão sobre a composição da comunidade de extrativistas no Conselho Gestor (LEA/UNIVALI, 2010). Todas estas etapas foram consideradas pelo ICMBio/RESEX como passos iniciais para a instituição do Conselho Deliberativo da RESEX (MMA/ICMBio, processo administrativo 02070.001421/ 2009-04).

No início da oficina, a chefe RESEX/ICMBio reforçou a necessidade de identificar e incluir todos os segmentos de usuários da RESEX, que constituem a população extrativista da mesma, na composição do Conselho Deliberativo. Neste arranjo institucional, estes segmentos deveriam estar devidamente representados, a fim de contemplar a diversidade de interesses dessa população extrativista nos processos decisórios do Conselho. Além disso, ela chamou

atenção para o fato de que as instituições, do poder público, setor privado e sociedade civil organizada que atuam na área da RESEX, precisariam também estar representadas neste espaço participativo. Percebe-se, neste momento, a preocupação com a garantia da pluralidade participativa na composição do Conselho Deliberativo e com o fato de que os extrativistas participantes tivessem clareza de que esse é um princípio básico deste tipo de instituição.

Tendo em vista a heterogeneidade da população extrativista, foram recuperados os critérios utilizados para se identificar os “perfis” de usuários da RESEX, de acordo com o vínculo que os extrativistas possuíam na RESEX: 1) a categoria A: Pescadores artesanais e catadores de berbigão e caranguejo que **“Vivem Exclusivamente da Área da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé”**; 2) categoria B, Pescadores artesanais que utilizam a área da Reserva para **“Complemento de Renda”**, seja ela de forma econômica, seja da maneira em levar o alimento para consumo familiar; 3) categoria C, Pescadores que têm na área um vínculo patrimonial, exercem outra atividade, porém pescam como lazer e manutenção cultural – **“Eventuais”**.

Nesse sentido, foi acordado de **maneira consensual** entre os extrativistas participantes que o critério de **Intensidade de Uso** deveria ser o critério definidor na distribuição do número de assentos no Conselho; no caso da RESEX a maioria dos assentos (50 % + 1) é destinada à população extrativista. Esta decisão está de acordo com o modelo da democracia deliberativa, segundo o qual o direito à participação corresponde à concepção de que todos aqueles que são afetados pelas decisões devem ser incluídos na produção das mesmas. No caso da RESEX, os extrativistas mais afetados são indubitavelmente os beneficiários ou “perfil 1”, já que este grupo depende exclusiva, ou principalmente, das atividades extrativistas na RESEX para a sua reprodução socioeconômica.

Considerando-se a pluralidade interna da população extrativista e a necessidade de contemplar outros atores institucionais, foi deliberado nesta a oficina, de forma também consensual, uma proporção de 60% das cadeiras destinadas aos representantes da População Extrativista e que 40% das outras cadeiras seriam destinadas aos representantes das outras instituições. Mediado pelo critério de intensidade de uso, os 60% das cadeiras destinadas aos representantes da população extrativista foi dividido entre os “Perfis” identificados da seguinte maneira: O perfil 1, categoria A ou os beneficiários da RESEX, seria detentor de 60% das cadeiras dos extrativistas; o perfil 2, ou categoria B dos usuários da RESEX, de 30% destas cadeiras; e o perfil 3, ou categoria C de usuários da RESEX ocuparia 10% das cadeiras.

O grupo de extrativistas que participava da oficina, o LEA/UNIVALI e a chefe RESEX/ICMBio, ainda decidiram subdividir a percentagem (60%) de cadeiras destinadas à categoria A ou, dito Perfil 1 pelo LEA/UNIVALI, em quatro subperfis, tendo em vista que os extrativistas inseridos nessa categoria priorizavam recursos pesqueiros distintos, sendo que a maioria era de extrativistas de berbigão. A subdivisão foi feita da seguinte forma: (i) Catadores de Berbigão com 70% do percentual de cadeiras da categoria A; (ii) Pescadores Artesanais de Peixe com 10%; (iii) Pescadores Artesanais de Camarão com 10%; (iv) Catadores de caranguejo com 10%. Em relação a esta distribuição, a Tabela 3 é ilustrativa.

Tabela 3 – Subdivisão dos perfis da população tradicional

| Perfil da população Tradicional | Sub-perfil | Porcentagem de cadeiras por sub-perfil | Porcentagem de cadeiras por perfil | Porcentagem de Cadeiras da População Tradicional no Conselho Deliberativo |
|--|-------------------------------------|--|------------------------------------|---|
| Vivem Exclusivamente do Território da Resex | (i) Catadores de Berbigão | 70% | 60% | 60% |
| | (ii) Pescadores Artesanais Peixe | 10% | | |
| | (iii) Pescadores Artesanais Camarão | 10% | | |
| | (iv) Catadores de Caranguejo | 10% | | |
| | | | | |
| Complemento de Renda | (-) | (-) | 30% | |
| Eventual | (-) | (-) | 10% | |

Fonte: Relatório técnico LEA/UNIVALI (2010) – Oficina elaboração Conselho Deliberativo

A tomada de tais decisões encerrou a primeira etapa desta oficina, cuja repercussão parece ter sido positiva entre a população extrativista: houve um considerável aumento do número de pescadores/extrativistas participantes no segundo dia da oficina. Em função da presença de novos participantes, o LEA/UNIVALI e a chefe da RESEX/ICMBio iniciaram esta segunda etapa da oficina retomando os debates e as deliberações ocorridas no dia anterior, visando sua divulgação a todos os participantes.

Nesta etapa da oficina foi debatida a questão sobre quais seriam os atores institucionais que deveriam se sentar no conselho juntos com os conselheiros representantes da população extrativista (60%), ou seja, que ocupariam os 40% restantes dos assentos do Conselho. Inicialmente, o LEA/UNIVALI conduziu uma apresentação sobre o conceito de Atores Sociais, Instituições Governamentais, Instituições Não-Governamentais e Paridade do Conselho. Posteriormente, o LEA/UNIVALI solicitou aos pescadores/extrativistas participantes que eles listassem as principais instituições que afetavam o seu cotidiano na

RESEX, ou seja, que possuem influência direta e indireta sobre o território da RESEX. Foram listadas 30 (trinta) das instituições governamentais e não-governamentais pelos extrativistas participantes.

Assim, a listagem das instituições que deveriam compor o Conselho Deliberativo foi definida a partir de critérios de prioridade construídos pelos próprios extrativistas participantes em conjunto com a chefe RESEX/ICMBio e a equipe LEA/UNIVALI. Desta segunda etapa da oficina tirou-se a seguinte proposta de instituições não-governamentais e governamentais que deveriam estar representadas no Conselho.

Quadro 5 – Proposta de composição das instituições levantada pelos participantes no final da oficina com o respectivo número de cadeiras

| Não-Governamental | Governamental |
|---|--|
| | ICMBIO - Instituto de Conservação do Meio Ambiente e Biodiversidade |
| Setor Imobiliário – SECOVI – Sindicato de Habitação e Condomínios de Santa Catarina | Base Aérea/SC |
| ACIF – Associação de Comerciantes de Florianópolis | INFRAERO/SC – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária |
| AMOCOP – Associação de Moradores Costeira Pirajubáé | MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura |
| CCCP - Conselho Comunitário Costeira Pirajubáé | DEINFRA - Departamento Estadual de Infraestrutura/SC |
| AMOCAR – Associação de Moradores Carianos | CASAN – Companhia de Abastecimento de Água e Saneamento/SC |
| AMOSAD – Associação de Moradores Santos Dumont | FATMA – Fundação do Meio Ambiente/SC (OEMA) |
| CCFRT - Conselho Comunitário Fazenda do Rio Tavares | IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (SC) – Pref. Municipal de Florianópolis (SC). |
| UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí | FLORAM – Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis |
| Colônia de Pesca Z 11 | UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina |
| SINDPESCA - Sindicato Pescadores de SC | UDESC – Universidade Estadual de Santa Catarina |

Fonte: Relatório técnico LEA/UNIVALI (2010) – Oficina elaboração Conselho Deliberativo

Depois de estabelecida esta listagem, decidiu-se que o conselho teria 30 cadeiras, um número alto, mas que inicialmente ficou mantido. Desta forma, 60% das 30 cadeiras do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubáé foram destinados à população extrativista correspondendo a 18 cadeiras, divididas da seguinte forma: A) onze (60%) cadeiras para os representantes dos beneficiários (Categoria A, que têm sua renda vinculada exclusivamente à RESEX), nove para extrativistas de berbigão (70%), uma para extrativista de peixes e camarão (pescador, 20%), e outra para os extrativistas de caranguejos (10%); B) seis (30%) cadeiras para os extrativistas usuários da RESEX (categoria B) que complementam renda ou alimentação com a RESEX; C) uma cadeira (10%) para usuários eventuais

(categoria C, que pesca eventualmente na RESEX por questões “culturais”). Aos atores institucionais foram destinados os 40% restantes dos assentos que correspondem a 12 cadeiras, que deveriam ser ocupadas por instituições inclusas na listagem apresentada no quadro 4.

Após a realização dessa oficina, ainda no mês de outubro de 2010, foram realizados mais dois encontros para finalizar o processo de formação do Conselho. O primeiro apenas com a população extrativista para deliberar sobre os seus representantes no Conselho respeitando os critérios e percentuais para cada segmento de usuários definidos na oficina de formação. Nesta ocasião decidiu-se que oito dos nove assentos destinados aos representantes do grupo de extrativistas beneficiários coletores de berbigão, seriam ocupados de acordo com a decisão interna da ACBer. Apenas um representante deste grupo, que não era associado, foi eleito neste encontro. Os representantes dos demais segmentos da população extrativista (beneficiários pescadores e coletores de caranguejo; usuários complemento de renda, usuários eventuais ou “culturais”) que ocupariam os nove assentos restantes, foram definidos nesta reunião que contava também com a presença dos mesmos, além do grupo organizado na ACBer.

Paralelamente, o ICMBio/RESEX convidou os atores institucionais identificados na oficina para participarem de uma nova oficina, realizada em 20 de outubro de 2010, na qual foi ratificada a proposta final do Conselho Deliberativo com todos os seus representantes. Como o número de instituições listadas na oficina anterior era maior do que o número de cadeiras destinadas a estes atores, um novo debate foi realizado com os extrativistas sobre a pertinência de cada instituição na listagem proposta. Foram realizadas também consultas aos representantes das instituições presentes sobre a possibilidade e o interesse em compor o Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé.

Dessa listagem final das instituições conselheiras, definida nesta reunião, a Base Aérea/SC negou o convite alegando ausência de condições institucionais para atuar em espaços de gestão participativa como o Conselho Deliberativo da RESEX. Entretanto, a Associação de Moradores do Campeche, que representa um segmento da sociedade civil organizada bastante ativo politicamente em Florianópolis, requisitou por iniciativa própria um assento no Conselho Deliberativo da RESEX, o qual foi concedido após um processo de deliberação entre os conselheiros pré-definidos.

Assim, as seguintes instituições estão representadas no Conselho Deliberativo da RESEX: 1) ICMBio/RESEX Marinha do Pirajubaé; 2) MPA (Ministério da Pesca e Aquicultura); 3) INFRAERO/SC (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária); 4)

FATMA (Fundação do Meio Ambiente/SC - órgão estadual do Meio Ambiente); 5) DEINFRA (Departamento Estadual de Infraestrutura/SC); 6) CASAN (Companhia Abastecimento de Água e Saneamento/SC); 7) IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - Prefeitura Municipal); 8) UNIVALI (Universidade do Vale do Itajaí); 9) AMOSAD (Associação de Moradores Recreio e Santos Dumont) como titular/AMOCAR (Associação de Moradores Carianos) como sua Suplente; 10) Associação de Moradores do Campeche; 11) Colônia de Pesca Z11; 12) SINDPESCA (Sindicato dos Pescadores de SC).

O Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé ficou assim constituído: 30 (trinta) conselheiros, 18 (dezoito) representantes da população extrativista, que contemplaram a pluralidade da mesma, e 12 (doze) representantes das referidas instituições, do poder público, do setor privado e da sociedade civil organizada. O Conselho é presidido pela chefe RESEX/ICMBio, como obriga a legislação vigente (BRASIL, IN nº 02, ICMBio/MMA, 2007), que não possui direito de voto na decisões a não ser em caso de desempate.

Podemos observar ao analisar o processo de formação deste Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé, que este processo embasou-se com fidedignidade na Instrução Normativa nº 02 (BRASIL, ICMBio/MMA, 2007) que regulamenta diretrizes e procedimentos para a criação dos Conselhos Deliberativos das RESEX. Além disso, houve um significativo esforço para contemplar a pluralidade de atores políticos na composição deste espaço e, inclusive, incorporar a heterogeneidade da população extrativista. Isso reforça a inferência de que havia um comprometimento governamental da chefe ICMBio/RESEX, nesta época, com a instituição RESEX Marinha do Pirajubaé e a gestão participativa da mesma.

Assim, embora a proposta de formar o Conselho Deliberativo da RESEX tenha partido do ICMBio, esse processo incluiu os diversos segmentos da população extrativista que participaram ativamente das decisões sobre a constituição deste arranjo. Essa constatação foi confirmada pelas entrevistas realizadas com os extrativistas. Sob esse prisma, nossos dados indicam que a participação neste processo de composição do Conselho Deliberativo foi efetivamente oportunizada, segundo os princípios da democracia deliberativa.

Vale ainda destacar que, durante a oficina de formação do Conselho Deliberativo, se observou debates interessantes em torno da questão da participação na gestão da RESEX do Pirajubaé, cuja interpretação nos permite reforçar algumas inferências sobre a mesma. Na ocasião da oficina, um posicionamento da chefe RESEX/ICMBio, no qual ela defendia que a ausência de uma “cultura participativa” da população extrativista seria o grande obstáculo para a efetiva gestão participativa da RESEX do Pirajubaé, gerou grande polêmica entre os

representantes da população extrativista presentes. Estes extrativistas contestaram incisivamente a afirmação proferida pela gestora. Em oposição a tal afirmação, eles alegavam que a “não participação” na gestão da RESEX devia-se ao longo período de negligência da agência estatal com a UC e com a população extrativista, o que teria levado os extrativistas a um grande descrédito na instituição RESEX e na agência estatal responsável. Essa mesma percepção foi relatada durante as entrevistas com os alguns extrativistas, quando eram questionados sobre a participação nos espaços de gestão recém-constituídos na RESEX. Contudo, alguns depoimentos também apontavam para a fragilidade da organização política da população extrativista e as dificuldades da mesma para se envolver em práticas associativas e/ou participativas ou para negociar benefícios coletivos.

É interessante notar que estes posicionamentos apontam para duas variáveis consideradas como fundamentais no sucesso de experiências participativas por um lado, a organização da sociedade civil e, por outro, a vontade política e o compromisso do governo (LÜCHMANN, 2002). No caso da RESEX do Pirajubaé, as dificuldades para se estabelecer a participação na gestão desta UC estão, historicamente, vinculadas a ambas variáveis. Como vimos no capítulo quatro, existem fortes indícios de que se, por um lado, a população extrativista não dispõe de uma tradição associativista, por outro, durante um longo período a agência estatal responsável negligenciou a participação dos extrativistas na gestão da RESEX. Nos itens seguintes discutiremos as regras, estrutura e dinâmica do Conselho Deliberativo em sua fase de consolidação.

6.1.2 O Regimento Interno

Quando abordamos o arranjo institucional que conforma o Conselho tratamos das regras e normas que condicionam as escolhas individuais e coletivas (MACEDO, 2008), que configuram o seu funcionamento. Assim, neste item, discutiremos a fase de consolidação (que ainda está em curso) do Conselho com base na análise de seu regimento interno.

No primeiro encontro do Conselho Deliberativo foi definido que, *a priori*, a periodicidade das reuniões da plenária seria mensal. Nesta ocasião, também se consolidava a intenção, pré-estabelecida no grupo Pós-conselho, de validar a solicitação do CCDRU ao Governo Federal no Conselho.

Devido às novas demandas trazidas pelo ICMBio e pelos extrativistas para a deliberação no Conselho Deliberativo, o seu regimento interno começou a ser discutido em dezembro de 2010, mas a versão final e aprovação só ocorreram em 2011. Este processo foi

interessante, pois se observou que, distintamente do que ocorre em diversas experiências de conselhos gestores, os debates no primeiro ano do Conselho não permaneceram alienados a essa tarefa burocrática. Em geral, a definição do regimento interno domina os debates das reuniões na fase inicial dos conselhos gestores, situação que, às vezes, dura anos. (LÜCHMANN, 2009).

De acordo com o regimento interno do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé, seu objetivo é:

[...] garantir a gestão compartilhada do território da RESEX, junto ao ICMBio, visando à proteção, valorização e reprodução dos meios de vida e cultura da população tradicional extrativista, seu desenvolvimento socioambiental, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais e a conservação dos ecossistemas da **RESEX** e seu entorno. (Regimento Interno do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé, CAPÍTULO II, Art. 5º).

Este regimento define o arranjo que conforma o Conselho Deliberativo da RESEX nos seguintes aspectos: as competências do Conselho (Capítulo III, Art. 6º) que possuem caráter deliberativo; a composição do conselho (Capítulo V), exatamente de acordo com o definido no processo participativo de formação do mesmo referido no item anterior, e que a composição mínima deste conselho é de 16 (dezesesseis) membros (Art. 12º, parágrafo 3º) e; a estrutura do Conselho (Capítulo VI).

Em relação à estrutura do Conselho Deliberativo (Capítulo VI), ficou determinado pelo Conselho e assegurado pelo seu regimento, que este deveria dispor da Plenária, Presidência e Secretária Executiva, além de Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho. A Plenária trata-se da instância superior do Conselho e é composta pelos conselheiros (Seção I, Art.19). A Presidência (Seção II, Art.20) segue a IN nº 02 (ICMBio/MMA-BRASIL, 2007), de acordo com a qual esta função é obrigatoriamente da Chefia da RESEX. Como dispõe o regimento interno (Seção III, Art.26, parágrafo 1º) a secretaria executiva será composta pelo Presidente do Conselho, por um representante dos extrativistas e por um representante dos demais segmentos. Foi definido ainda pelo Conselho que Câmaras Técnicas (Seção IV) e Grupos de Trabalho (Seção V) – enquanto instâncias participativas adicionais de apoio ao Conselho Deliberativo – que seriam formadas de acordo com as demandas do Conselho. As Câmaras Técnicas e os Grupos de Trabalho terão três conselheiros e delas poderão participar representantes de instituições participantes e outras pessoas indicadas pelos conselheiros e referendadas pela plenária. O objetivo das Câmaras é estudar, analisar, emitir parecer e

resumo sobre assuntos específicos que lhes forem encaminhados pela Plenária e realizar uma abordagem mais profunda dos assuntos submetidos ao Conselho.

O objetivo dos Grupos de Trabalho é estudar, analisar e propor soluções para problemas relacionados à RESEX que lhes forem encaminhados pela Plenária. Em relação às reuniões ordinárias da Plenária (Capítulo VI, Seção VI, Art. 34, inciso I) no regimento manteve-se a decisão inicial – a periodicidade mensal das mesmas.

Ainda sobre as reuniões da Plenária (Capítulo VI, Seção VI), o regimento assegura seu caráter público e regulamenta os procedimentos que devem ordenar a dinâmica participativa e deliberativa do Conselho que são traços importantes do seu desenho institucional:

Art. 35 - A **PLENÁRIA** reunir-se-á em sessão pública, com pauta preestabelecida no ato da convocação e realizada em local de fácil acesso.

§ 1º - As reuniões da **PLENÁRIA** terão início, respeitando o número de membros presentes, de acordo com a seguinte ordem de abertura, com intervalo de 30 (trinta) minutos entre as mesmas:

- a) Em primeira convocação, com presença de pelo menos metade mais um de seus membros;
- b) Em segunda convocação, com presença de pelo menos um terço de seus membros.

§ 2º - As decisões da **PLENÁRIA** serão tomadas sempre que possível por consenso ou por maioria simples dos votos dos seus membros presentes.

§ 3º - As votações serão abertas e, quando necessárias, nominais, a não ser na exceção prevista neste Regimento no Art. 53, III – Parágrafo Único.

Art. 36 - As reuniões da **PLENÁRIA** terão sua pauta preparada pela Secretaria Executiva, da qual constará necessariamente:

- I - Abertura da sessão, leitura, discussão e aprovação da ata da reunião anterior.
- II - Leitura do expediente, das comunicações da ordem do dia e aprovação da pauta do dia.
- III - Apresentação, discussão e encaminhamento dos assuntos da pauta.
- IV - Informes gerais e assuntos a deliberar.
- V - Encerramento.

Parágrafo Único - Extraordinariamente, novos assuntos poderão ser incluídos na pauta desde que aprovados pela **PLENÁRIA**.

Art. 37 - O direito de voz é de exclusividade dos **CONSELHEIROS**, titular ou suplente, exceto em relação aos palestrantes, debatedores, mediadores convidados, participantes de grupos de trabalho ou câmaras técnicas escolhidos pela relatoria e técnicos do ICMBio autorizados pela **PLENÁRIA**, sendo garantida a possibilidade de interferência do público presente, através da interlocução de um **CONSELHEIRO** da **PLENÁRIA**.

Art. 38 - Os assuntos a serem submetidos à apreciação da **PLENÁRIA**, em conformidade com o estabelecido neste Regimento Interno, poderão ser

apresentados por qualquer um dos membros do **CONSELHO**, por escrito, ao Secretário Executivo, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da reunião.

Art. 40 - A votação dos assuntos contidos na pauta será precedida por discussões até que o assunto esteja suficientemente esclarecido, sendo facultado aos membros do **CONSELHO** fazer uso da palavra.

Art. 41 – As Recomendações do **CONSELHO** serão consubstanciadas em Resoluções assinadas pelo Presidente do **CONSELHO**.

Art. 42. - As atas deverão ser redigidas de forma clara e assinadas pelos membros que participaram da reunião que as originaram.

Art. 43. - Os assuntos não apreciados por insuficiência de tempo, ficam automaticamente constando como prioridade da pauta da reunião seguinte.

O regimento interno ainda regulamenta o processo eleitoral e a posse dos conselheiros (Capítulo VI, Seção VII); sobre este aspecto, vale ressaltar os seguintes parágrafos do Art. 44:

§ 2º – Poderão candidatar-se às eleições do **CONSELHO** as instituições que o integram e novas, que não fazem parte deste.

§ 3º – A eleição de cada uma das instituições para fins do disposto no presente artigo, far-se-á pelo consenso ou voto da maioria das entidades do mesmo segmento da instituição candidata.

§ 4º - A renovação do **CONSELHO** garantirá a maioria de representação da comunidade tradicional, e, sempre que possível, o equilíbrio entre as instituições públicas e de entidades civis, respeitando-se o máximo de 30 (trinta), **REPRESENTANTES**, e mínimo de 16 (dezesseis).

Diante do exposto acima, a análise do regimento interno do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubáé nos permite afirmar que este está em conformidade com a Instrução Normativa nº 02 (ICMBio/MMA-BRASIL, 2007). O regimento busca, de fato, instituir procedimentos que possibilitem a participação-deliberativa da população extrativista, ou seja, a realização de processos decisórios guiados pelos princípios da inclusão, igualdade e pluralidade participativa e a possibilidade da produção de decisões legítimas na gestão da RESEX.

Entretanto, este desenho conserva a contradição, presente na legislação (IN nº 02, ICMBio/MMA-BRASIL, 2007). Embora o Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubáé seja composto majoritariamente por representantes da população extrativista, as decisões do conselho devem, necessariamente, ter anuência do presidente do conselho, representante da agência estatal ICMBio (Regimento Interno, Art.22, inciso IV; Art. 41, Instrução Normativa

nº 02, 2007), e serem aprovadas pela autarquia federal desta mesma agência. Isto tem implicações significativas sobre a autonomia dos extrativistas e do próprio Conselho Deliberativo na tomada de decisões, pois relativiza a soberania das decisões produzidas neste espaço. Tal fato se reflete na opinião dos representantes dos extrativistas sobre este espaço, como veremos adiante.

Com relação à composição do Conselho, o desenho deste espaço distancia-se da regra da representação por entidades e da composição paritária entre sociedade civil e poder público, que caracteriza o desenho da maioria dos conselhos gestores, e que é bastante problematizada na literatura sobre participação política. A paridade pode reduzir a participação de sujeitos, uma vez que a representação, geralmente, é feita por setores da sociedade civil que são privilegiados em termos de recursos políticos, o que prejudica a pluralidade destes espaços. (DAGNINO, 2002; LÜCHMANN, 2009; CUNHA, 2007).

Por um lado, a forma de representação da população extrativista no Conselho Deliberativo aponta para uma superação dos obstáculos relacionados à representação por entidades na gestão participativa da RESEX, na medida em que possibilita a participação dos indivíduos desta população, similarmente ao que foi constatado para o desenho do Orçamento Participativo de Porto Alegre (LÜCHMANN, 2002; 2006). Por outro, a resistência ao limite numérico de assentos no Conselho persiste:

[...] o bom mesmo era que todos os extrativistas da associação (ACBer) pudessem participar do conselho, porque tudo que a gente discute lá eles tinham que tá junto. A gente tenta passar tudo para eles na reunião da associação, mas não é a mesma coisa, às vezes, a discussão na associação vai para um lado da coisa (referindo-se à deliberação sobre um assunto) e no conselho vai para o outro, e a gente tem que discutir tudo duas vezes, uma na associação e outra no conselho e, depois, na associação e no conselho de novo [...] (Representante dos extrativistas, 2011).

Mesmo não seguindo a regra da paridade e da representação por entidades, o Conselho Deliberativo enfrenta um problema semelhante ao que se verifica para outros conselhos gestores (LÜCHMANN, 2009): a dificuldade de articulação da diversidade de interesses dos representantes extrativistas na tomada de decisão. Devido à heterogeneidade desta população, por vezes, observou-se uma “desagregação” política entre os representantes dos extrativistas, causada pelos conflitos de interesse entre eles, no processo deliberativo. Assim, no caso do Conselho Deliberativo da RESEX a representação da população extrativista, de forma isolada, ainda que não seja por entidades, também não garante uma maioria efetiva, pois nem sempre a maioria numérica corresponde à maioria política.

Por outro lado, o fato dos outros 40% dos assentos do Conselho Deliberativo destinados às instituições de diversos segmentos (público, privado e sociedade civil organizada), e não apenas do poder público como ocorre nos conselhos gestores, minimiza a possibilidade de unicidade política entre tais atores institucionais. De acordo com Lüchmann (2009), nos conselhos gestores, o fato dos representantes governamentais serem indicados pelo poder executivo facilita a produção de unicidade política entre eles, em oposição à dificuldade que os representantes dos diversos segmentos da sociedade civil possuem para alcançar tal unicidade, devido à multiplicidade de conflitos de interesses entre eles.

Desta forma, a composição do Conselho Deliberativo da RESEX reduz o risco de que, na correlação de forças dos atores políticos neste espaço participativo, se estabeleça uma maior unicidade política dos atores institucionais em oposição à desagregação dos representantes extrativistas. Isto porque o conjunto de atores institucionais representados no Conselho Deliberativo é igualmente, ou até mais, heterogêneo, em termos de interesses políticos, do que o conjunto de representantes da população extrativista. Além disso, essa composição não paritária, e cujo lado institucional é heterogêneo, reduz bastante o peso excessivo de representantes do governo, que tem sido apontado para os conselhos gestores (CUNHA, 2007), no Conselho Deliberativo da RESEX.

6.1.3 A Estrutura

Em relação ao “espaço físico” observa-se que a condição é favorável à participação dos extrativistas Pró-conselho. Desde a sua formação, em outubro de 2010, as reuniões do conselho, em geral, ocorriam em um local fixo, a sede da RESEX no bairro Costeira do Pirajubaé, o que facilitava a participação dos extrativistas pela proximidade da área da RESEX e de suas residências, pois diminuía o custo da participação para estes atores, tanto em termos financeiros quanto em relação ao tempo gasto no deslocamento.

Os recursos materiais (telefone, computadores, acesso à internet, projetor de vídeo etc.) não são próprios do Conselho; são disponibilizados pela instituição RESEX do Pirajubaé/ICMBio. As funções administrativas foram desempenhadas apenas pela chefe RESEX/ICMBio até julho de 2011, quando foi estabelecida a Secretaria Executiva que

contava com um representante extrativista ³⁵, o que relativizou, em certa medida, a concentração do “poder administrativo” pelo ICMBio no Conselho.

A dependência administrativa dos conselhos gestores em relação ao Estado é um fator que pode dificultar a ampliação da participação e a realização de processos efetivamente deliberativos nestes espaços (LÜCHMANN, 2009). Isto porque essa dependência estabelece uma tendência à forte “estatização” destes espaços institucionais de articulação entre Estado e Sociedade, Como afirma a autora:

Além da provisão de espaço físico, o Estado também é responsável por prover condições de infraestrutura para o pleno funcionamento dos Conselhos. Assim, localizados dentro da estrutura político-administrativa estatal, os Conselhos acham-se geralmente subordinados à coordenação (presidência) do Secretário da pasta, apresentando, portanto um alto grau de dependência da máquina pública, seja no que se refere aos recursos materiais e humanos necessários para o desenvolvimento das atividades, seja no que diz respeito à chamada de reuniões, ao estabelecimento das pautas, às informações e ao conhecimento dos problemas e recursos de maneira geral. (LÜCHMANN, 2009, p. 18).

Assim, o fato do espaço físico e dos recursos materiais e humanos do Conselho Deliberativo serem os mesmos da Unidade de Conservação, RESEX Marinha do Pirajubaé, implica uma “centralidade” do poder público no processo deliberativo, que é verificado para outros conselhos gestores (FUKS e PERISSINOTO, 2006, 2007; LÜCHMANN, 2009).

Essa situação ainda pode provocar um distanciamento entre os representantes da sociedade civil nos conselhos gestores e suas bases sociais (representados) (LÜCHMANN, 2009). Embora exista a possibilidade dos representantes extrativistas, ao adentrarem na arena institucional, serem cooptados pela “lógica estatal” (que assola este espaço) e se afastarem de sua base social – a população extrativista – isto não foi observado no caso do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé.

6.1.4 A Dinâmica

Na maioria das reuniões observadas do Conselho (em 80% das reuniões ordinárias observadas durante a pesquisa), mantinha-se a condição majoritária dos representantes da população extrativista, mesmo em algumas reuniões que não tiveram quórum – contavam com menos de 16 (dezesseis) conselheiros. Embora alguns representantes da população extrativista

³⁵ Este extrativista é aquele indivíduo que detém o maior o grau de instrução entre os conselheiros extrativistas, como veremos no item seguinte, o que inclusive foi um dos fatores que o levou a torna-se uma liderança e o atual presidente da ACBer.

faltassem constantemente às reuniões, a ausência dos representantes das instituições nestas reuniões era relativamente maior do que a dos extrativistas.

Apesar da possibilidade dos riscos à participação deliberativa engendrados pela “centralidade” do poder público, referidos no item anterior, no caso da RESEX, duas situações foram observadas que indicam a relativização desta centralidade. Como detalharemos adiante, existem evidências de que os representantes de pelo menos um dos segmentos da população extrativista, os extrativistas beneficiários associados na ACBer, mantêm um forte vínculo com sua base societal. Tais representantes consideram as reuniões desta associação como um espaço participativo prioritário de discussão e deliberação sobre assuntos de gestão da RESEX e cujas decisões devem ser defendidas por eles no Conselho. Isto vem demonstrar que existe uma expressiva articulação entre representantes e representados deste segmento da população extrativista no conselho. Além disso, é preciso considerar também que tal articulação dá-se no dia a dia na área da RESEX, uma vez que os representantes dos extrativistas interagem cotidianamente com os extrativistas representados, não apenas nas atividades de extrativismos, mas também nos demais espaços de convívio social. Além disso, observou-se que a representante desta agência estatal (chefe RESEX/ICMBio) exercia com comprometimento e competência a divulgação e comunicação de informações relacionadas ao Conselho e aos assuntos de gestão nele debatidos. Isto está, sem dúvidas, relacionado ao já referido comprometimento governamental diferenciado da chefia RESEX/ICMBio, nessa época.

Ao analisar a dinâmica do Conselho reafirmou-se o papel político central da agência estatal ICMBio no processo deliberativo e sua articulação com a participação dos extrativistas e de outros atores da sociedade civil. A chefe da RESEX/ICMBio conduzia as reuniões e, ao lado do representante da UNIVALI, era a principal proponente da agenda do Conselho e das pautas das reuniões. No entanto, os representantes da população extrativista solicitaram e conseguiram inserir nas pautas das reuniões assuntos prioritários para os extrativistas, como a fiscalização da RESEX e o projeto de geração de renda. A maioria dos pontos de pauta eram demandas do ICMBio/RESEX, por exemplo, os casos de Autorização para Licenciamento Ambiental ³⁶ e novas propostas de pesquisas científicas na RESEX, assuntos sobre os quais o Conselho Deliberativo deve se manifestar (BRASIL, Art. 20, Decreto nº 4340, 2002; BRASIL, Art.17, IN nº 02, MMA/ICMBio 2007). Contudo, em relação à condução das

³⁶ Autorização para o Licenciamento Ambiental: ato administrativo pelo qual o Instituto Chico Mendes autoriza o órgão ambiental competente a proceder ao licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que afetem as unidades de conservação federais, suas zonas de amortecimento ou áreas circundantes (BRASIL, Art.2º, inciso I, Instrução Normativa nº05, MMA/ICMBio, 2009).

reuniões, apesar de ser notoriamente liderada pela chefe RESEX/ICMBio, foi observado que se buscava constantemente a opinião dos extrativistas e dos demais conselheiros acerca do “rumo” a ser seguido nas reuniões, sugestões de alteração de pauta etc.

Além disso, nas duas últimas reuniões do Conselho observadas (agosto e outubro de 2011), o grupo de extrativistas organizados na ACBer, em reunião dessa associação, discutiu previamente e apresentou propostas elaboradas por eles que foram aceitas para deliberação nas referidas reuniões.

Em relação à qualidade das deliberações, segundo Fuks e Perissinotto (2007), esta pode ser avaliada em termos do tipo predominante de decisões, cujos encaminhamentos e moções podem ser considerados uma modalidade “fraca”, as aprovações “intermediária” e as resoluções “forte”. No Conselho Deliberativo da RESEX, prevaleciam encaminhamentos frente a pouquíssimas resoluções sobre os problemas de gestão abordados. Durante as reuniões do Conselho, contestações e questionamentos eram bastante frequentes e protagonizadas, principalmente, pelos representantes da população extrativista e, também, com menos frequência, pelos representantes das organizações da sociedade civil, com destaque para as associações de moradores dos bairros Carianos, Santos Dumont e Campeche.

Destarte, nesta fase de consolidação, o Conselho mostrou-se fraco em termos de tipo de decisão, mas forte em debate. Situação similar àquela que esses autores observaram para o Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Curitiba. Inclusive, um dos pontos negativos mais apontados pelos extrativistas, durante as entrevistas, relacionava-se a essa característica constatada nos dados das observações diretas. Por exemplo, quando pedimos sua opinião sobre o Conselho, um dos representantes extrativistas se manifestou da seguinte forma: “*[...] para mim um problema é que a gente discute muito e consegue decidi mesmo é pouca coisa ali no conselho [...] cada um quer uma coisa diferente aí fica difícil atender a vontade de todo mundo né [...]*”. (Representante extrativista, 2011).

Assim, os dados obtidos nas observações diretas e as informações levantadas nas entrevistas apontam para o desafio que reside na articulação do princípio de pluralidade participativa com a produção de consensos orientada para o bem comum (LÜCHMANN, 2006; 2009) na tomada de decisões que, em tese, deve caracterizar um processo participativo deliberativo.

Este desafio está posto na experiência do Conselho Deliberativo, já que se identifica uma multiplicidade de interesses entre os atores representados. Existem não apenas os referidos conflitos de interesses entre os próprios representantes extrativistas, por conta das disputas pela apropriação dos recursos pesqueiros da RESEX, mas também um conflito entre

estes atores e a agência governamental ICMBio, que está relacionado às prioridades de uso da RESEX defendidas pelos extrativistas *versus* as prioridades de conservação desta agência ambiental. Um depoimento da chefe RESEX/ICMBio durante um debate em uma das reuniões do Conselho (maio, 2011), por exemplo, evidencia esta dificuldade:

[...] vocês precisam entender que a gente não pode atender aqui só ao interesse econômico de vocês, precisamos pensar na conservação dos recursos da RESEX [...] como eu já disse várias vezes, meu papel aqui é defender a conservação dos recursos da RESEX e quero fazer isso conciliando com as demandas de vocês, mas eu não posso ignorar a prioridade de conservação, até mesmo porque se eu fizer isso, estou colocando o meu cargo, meu emprego, em risco [...] (Chefe da RESEX/ICMBio, 2011).

Para auxiliar a produção de deliberações foram criadas duas instâncias temporárias de apoio ao Conselho: a primeira foi uma Câmara Técnica formada para elaborar um parecer do Conselho Deliberativo sobre a Autorização para o Licenciamento Ambiental do empreendimento “*Duplicação da Avenida Diomício Freitas (SC 401) Trecho - Interseção SC 405 - Interseção acesso ao bairro Carianos*”, uma iniciativa do Governo do Estado (DEINFRA/SC), que viria a compor o parecer técnico do ICMBio/RESEX para tal processo, como o exigido pela legislação ambiental (BRASIL, Art.20, inciso VIII, Decreto nº 4340, 2002; BRASIL, Instrução Normativa nº 02, MMA/ICMBio, 2007; BRASIL, Art. 8º, inciso III, Instrução Normativa nº 05, MMA/ICMBio, 2009); a segunda foi um Grupo de Trabalho para discutir e revisar a Instrução Normativa nº 81 que regulamenta o uso do berbigão (*Anomalocardia brasiliiana*) na RESEX que estava desatualizada, e tratava-se de um passo fundamental na gestão/conservação deste recurso pesqueiro na UC. A seguir, discorreremos sobre estas duas experiências e, para melhor organização desta discussão, ela está dividida da seguinte forma: (a) Câmara técnica para elaborara o parecer do Conselho sobre a duplicação da Diomício Freitas (SC 401) e; (b) Grupo de Trabalho para a revisão da IN nº 81 (2005).

Para a Câmara Técnica – duplicação da Diomício Freitas (SC 401) – ficou definido, na reunião da Plenária de junho (2011), que esta seria formada por dois conselheiros representantes de instituições da sociedade civil (AMOCAR e SINDPESCA) e um conselheiro representante da população extrativista. Contudo, na prática, esta instância não contou com a participação do último, o que gerou um grave problema de legitimidade deste parecer na Plenária de julho de 2011. Os representantes dos extrativistas, que são maioria no Conselho, alegavam que o parecer não contemplava as preocupações e reivindicações da população extrativista em relação ao empreendimento, o que era de se esperar, já que não haviam participado da produção do mesmo. Além disso, o parecer elaborado pela Câmara

técnica já havia sido encaminhado pela RESEX/ICMBio para FATMA, sob a justificativa de que o prazo legal para o procedimento de autorização para licenciamento ambiental pelos ICMBio havia expirado antes da reunião ordinária do Conselho.

De acordo com a Instrução Normativa nº 05 (BRASIL, MMA/ ICMBio, 2009), que tem como objetivo “Estabelecer procedimentos para a análise dos pedidos e concessão da Autorização para o Licenciamento Ambiental de atividades ou empreendimentos que afetem as unidades de conservação federais, suas zonas de amortecimento ou áreas circundantes”, a Unidade de Conservação/ICMBio dispõe de apenas 45 (quarenta e cinco) dias para se manifestar, a partir da data de protocolização do requerimento de autorização para Licenciamento Ambiental pelo órgão ambiental licenciador (neste caso a FATMA).

Diante desta situação, observa-se que o curto prazo destinado pela legislação ambiental (BRASIL, Instrução Normativa nº 05, MMA/ ICMBio, 2009) para esse processo dificulta a efetiva participação-deliberativa na produção dos pareceres sobre autorizações para licenciamentos ambientais de empreendimentos que afetam a RESEX.

Soma-se a isso a falta de “familiaridade” e de capacitação técnica dos conselheiros extrativistas para lidar com os procedimentos do rito de licenciamento ambiental que são extremamente burocráticos.

O problema relacionado à periodicidade mensal das reuniões do Conselho Deliberativo dificulta o processo deliberativo sobre autorizações para licenciamentos ambientais, e sobre os diversos problemas de gestão da RESEX e demandas da população extrativista. Como foi observado por Lüchmann (2009, p. 19), a complexidade das questões que se apresentam, assim como o tempo para discuti-las e deliberar sobre elas, exigiriam mais reuniões dos conselhos.

É importante destacar ainda o fato de que, para o licenciamento ambiental da duplicação da Av. Diomício Freitas (SC 401), a agência ambiental federal, IBAMA, delegou tal competência ao órgão ambiental estadual, FATMA, em 05 de fevereiro de 2010 (Informação Técnica nº 06/2011- RESEX Marinha do Pirajubaé). Tal atitude veio a enfraquecer a influência política da RESEX Marinha do Pirajubaé e, logo, do respectivo Conselho Deliberativo, sobre este licenciamento ambiental.

Tratou-se de um processo político, uma vez que nenhuma justificativa técnica foi apresentada para tal repasse de competência do IBAMA para FATMA/SC, por parte da coordenação geral de Licenciamento do IBAMA/DF, como exige a legislação ambiental (BRASIL, Art. 9º, parágrafo 1º, Instrução Normativa nº 184, IBAMA, 2008). Para agravar esta situação, a FATMA, ao invés de requisitar um estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA),

solicitou um estudo ambiental simplificado (EAS) que, como o próprio título indica, é uma versão bastante “enxuta” deste tipo de estudo. O correto seria o tipo de estudo ambiental ³⁷ recomendado para este licenciamento, haja vista a magnitude do empreendimento e seus potenciais impactos ambientais sobre uma UC Federal (BRASIL, Art.2º, inciso XV, Resolução CONAMA nº 001, 1986; BRASIL, Art. 3º, Resolução CONAMA nº 237, 1997). A determinação do tipo de estudo foi, inclusive, questionada pela equipe técnica/ICMBio da RESEX Marinha do Pirajubaé, mas tal contestação não surtiu efeito sobre a decisão da FATMA. Segundo a Informação Técnica nº 06/2011- RESEX Marinha do Pirajubaé:

Ainda que esta unidade de conservação tenha apontado para a necessidade de elaboração de um EIA/RIMA, frente às dimensões do empreendimento, o instrumento proposto no termo de referência - Estudo Ambiental Simplificado (EAS) - para o Licenciamento Ambiental, foi mantido.

Tal situação provocou contestações e reivindicações, por parte dos extrativistas, que temiam uma nova “catástrofe” social e ambiental na área da RESEX, como aquela provocada pela Via Expressa Sul e exigiam explicações das agências ambientais envolvidas neste processo (FATMA, IBAMA, ICMBio). Embora a FATMA estivesse representada no Conselho Deliberativo, quando questionado sobre a decisão de solicitar um EAS ao invés do EIA/RIMA, em reunião do Conselho (Junho, 2011), o representante da mesma alegou não poder responder pelos processos licenciatórios conduzidos por essa instituição, já que não era o setor em que ele atuava, ou seja, devido a uma questão burocrática interna da FATMA. Destacamos que o principal motivo da instituição FATMA ter sido convidada para participar do Conselho Deliberativo é justamente pelo seu envolvimento no licenciamento ambiental de empreendimentos na área da RESEX. Contudo, diante desta declaração do representante da FATMA na plenária de junho (2011), é possível inferir que este representante não possuía conhecimento e poder efetivo acerca desta temática. Isso indica que a representação da instituição governamental, FATMA, no Conselho Deliberativo não surtiu os efeitos positivos dela esperados, a saber, o diálogo e a negociação acerca deste processo de licenciamento ambiental conduzido por essa agência na área da RESEX.

³⁷ Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco. (BRASIL, Art. 1º, inciso III, Resolução CONAMA nº 237, 1997).

Para o Grupo de Trabalho formado para revisar a IN nº 81, quando analisamos esta experiência, percebemos que foi mais bem-sucedida do que a da referida Câmara Técnica. Este Grupo de Trabalho contou não apenas com a participação da maioria dos representantes da população extrativista no Conselho, mas também de alguns extrativistas (coletores de berbigão) que não eram conselheiros, além da chefe RESEX/ICMBio e os representantes (titular e suplente) da UNIVALI no Conselho. Este grupo foi definido na plenária do mês de agosto de 2011 e se reuniu durante dois dias do mês de setembro de 2011, em um evento que foi intitulado “Oficina de Revisão da Instrução Normativa 81/2005 – IN nº 81/2005”.

Essa oficina teve como objetivo central a revisão da IN nº 81/2005 e como objetivos secundários: 1) criar uma base de conhecimento e interação entre as partes para a elaboração futura do Plano de Manejo do Berbigão; 2) identificar e encaminhar questões acerca do berbigão e sua pescaria que não estejam relacionados ou que não possam ser solucionados diretamente na revisão na IN; 3) identificar demandas de pesquisa e monitoramento em curto, médio e longo prazo.

Ao final do segundo dia desta oficina, foi elaborada uma proposta para nova versão da Instrução Normativa (IN) que regula o uso do berbigão e que deveria ser apresentada e avaliada pelo Conselho Deliberativo. Esta proposta preservou grande parte das normativas da versão anterior, mas também apresentava algumas modificações sugeridas pelos extrativistas e outras pela chefe RESEX/ICMBIO e os representantes UNIVALI. Contudo, os extrativistas solicitaram que tal proposta fosse novamente discutida na ACBer, antes da reunião do Conselho na qual se deliberaria sobre a mesma, a fim de obterem um posicionamento dos extrativistas que não eram conselheiros e não participaram da referida oficina.

Atendendo a esta demanda, a deliberação final sobre a proposta da nova Instrução Normativa do berbigão no Conselho que estava prevista para o mês de setembro foi adiada para o mês de outubro. Devido às decisões produzidas neste debate prévio na ACBer, durante a reunião do Conselho em outubro, os representantes dos extrativistas rejeitaram algumas normas sugeridas pela gestora RESEX/ICMBio e pelo representante da UNIVALI na referida oficina. Tais sugestões referiam-se à preservação da norma (Capítulo III, Art.6) da IN nº 81 que regula o número de indivíduos autorizados a coletar berbigão na RESEX com fins comerciais, que é menos restritiva do que aquela defendida pelos extrativistas, que queriam reduzir este número de 25 para 22 e; inserção de uma nova norma que obrigaria os extrativistas a disponibilizarem informações sobre o esforço pesqueiro individual para a instituição ICMBio/RESEX.

Após um debate acirrado, durante o qual a gestora RESEX/ICMBio e o representante da UNIVALI contestaram veemente o posicionamento dos extrativistas, estes mantiveram sua posição argumentando que *“havia sido uma decisão da associação de extrativistas e não passariam por cima da mesma de forma nenhuma”*. Isso indica que estes representantes mantinham forte articulação e comprometimento com sua base social, ou seja, observa-se que uma forte relação entre representante/representados do grupo de extrativistas organizados na ACBER. Pode-se inferir, portanto, que há certa “capilaridade social” (LÜCHMANN, 2009) no Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé.

Assim, embora a gestora RESEX/ICMBio tenha realizado notável esforço para “convencer” os representantes extrativistas a aceitar aquelas sugestões, não foi possível um consenso e as decisões sobre tais questões foram tomadas por votação. Como o conselho é majoritariamente composto por representantes dos extrativistas, a minuta da nova Instrução Normativa apresenta, em relação à IN nº 81, somente aquelas alterações que foram autorizadas pela ACBer e defendidas pelos representantes extrativistas no Conselho foram incorporadas. Apesar disso, a chefe RESEX/ICMBio deixou claro que contestaria a decisão do Conselho e que diante desta contestação a superintendência federal do ICMBio dificilmente a aprovaria. Diante de tal declaração, saltam à vista as contradições relacionadas à autonomia do Conselho Deliberativo na gestão da RESEX e à soberania das decisões produzidas neste espaço que estão “incrustadas” no seu regimento interno, mencionadas no início deste item.

Inclusive, entre os aspectos negativos do Conselho Deliberativo apontados pelos extrativistas conselheiros, durante as entrevistas, foi a não efetividade das decisões tomadas nesse espaço participativo e, conseqüentemente, dele próprio, no sentido de que as poucas decisões produzidas pelo Conselho não eram implementadas pelo ICMBio ou, então, sua efetivação era bastante morosa. O depoimento a seguir ilustra tal percepção sobre o Conselho Deliberativo da RESEX:

Olha, às vezes a gente até consegue decidir alguma coisa ali, sim, que é a vontade dos extrativistas. O problema é que daí não sai do papel, parece que o ICMBio guarda tudo na gaveta [...] aí a gente fica se perguntando para que é que serve esse conselho e essas reunião todas, se vale à pena continuar indo [...] (Representante extrativista, 2011).

Uma percepção semelhante, por parte dos conselheiros comunitários, foi observada no trabalho de Macedo (2008) em relação ao Conselho gestor da APA de Guaraqueçaba. No

caso da RESEX Marinha do Pirajubaé, esse problema é acentuado pelo fato do Conselho possuir um caráter deliberativo distintamente dos conselhos das APAS que são consultivos.

Em contrapartida, todos os extrativistas conselheiros entrevistados em nossa pesquisa (100%) reconhecem o Conselho Deliberativo como um espaço importante para defenderem seus interesse e direitos na gestão da RESEX do Pirajubaé, por configurar um processo permanente de diálogo e negociação com a agência estatal, ICMBio, e também com outras instituições, como a UNIVALI, que atuam na área da RESEX. Por exemplo:

[...] acho que ter o conselho é bom, porque ali, pelo menos, a gente pode se defender, defender nossa posição, o que a gente quer para reserva [...] pelo menos agora a gente tem uma lugar para falar, para cobrar explicação e para fazer negociação com o ICMBio, com a UNIVALI, [...] (Representante extrativista, 2011).

Neste sentido, as análises das observações das reuniões do Conselho e dos depoimentos dos conselheiros extrativistas apontam que o arranjo institucional do Conselho Deliberativo pode possibilitar relações mais democráticas na gestão da área da RESEX, na medida em que, efetivamente, oportuniza a participação dos extrativistas no processo deliberativo. Macedo (2008), embasado nos depoimentos dos conselheiros comunitários, indica um aspecto positivo, semelhante ao que é evidenciado para o Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé, a saber, “o estabelecimento de um novo padrão de interação entre os diferentes atores envolvidos com a gestão deste território.” (MACEDO, 2008, p. 126).

Ao longo da seção 6.1, buscamos apontar alguns avanços e limites do arranjo institucional do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé, no sentido do estabelecimento de um processo efetivamente participativo-deliberativo na gestão da RESEX do Pirajubaé, coerente com o modelo da democracia deliberativa.

Os principais alcances verificados para o arranjo institucional do Conselho Deliberativo referem-se à inclusão política dos extrativistas na gestão da RESEX. A composição deste espaço oportuniza a participação dos diversos segmentos da população de extrativistas e também de distintos atores institucionais, o que o configura como um espaço plural. O regimento interno do Conselho Deliberativo da RESEX também aponta na direção do estabelecimento de processos deliberativos inclusivos, igualitários e plurais para a gestão desta UC. Entretanto, neste regimento, identificamos um dos principais limites deste arranjo que se refere à pouca autonomia deste espaço associada à restrição da soberania das decisões nele produzidas, uma vez que elas estão condicionadas à avaliação e aprovação do ICMBio.

Tal fato foi confirmado ao analisar o processo deliberativo da revisão da IN nº 81 e, também, nos depoimentos de representantes extrativistas entrevistados que manifestavam insatisfação com a pouca efetividade das decisões produzidas no Conselho Deliberativo. Além disso, existiam muitas dificuldades para se produzir tais decisões, que estavam relacionadas aos diversos conflitos de interesses engendrados no Conselho Deliberativo, que ocorriam tanto entre os representantes extrativistas quanto entre esses atores e o representantes da agência governamental ambiental, ICMBio. Aliava-se a isso a periodicidade mensal do Conselho Deliberativo que se mostrava insuficiente frente à quantidade de problemas de gestão da RESEX que careciam de deliberação. Essa situação ficou agravada no caso das autorizações para licenciamento ambiental de novos empreendimentos na área de entorno da RESEX, devido ao curto intervalo de tempo para produzir tais decisões determinadas pela legislação ambiental.

Outro limite deste arranjo para promover uma efetiva gestão democrática, que se destaca, está relacionado à posição institucional privilegiada do agente governamental – o representante do ICMBio – que provê de “antemão” a esse ator uma centralidade no processo deliberativo. Este fato foi verificado na análise da dinâmica do Conselho Deliberativo que, logo, pré-estabeleceu uma desigualdade política no mesmo. Por outro lado, percebeu-se também que, lentamente, os representantes extrativistas vinham incrementando seu poder de influenciar no debate e na tomada de decisão. Dessa forma, observamos que existia uma tendência gradual ao estabelecimento de processos deliberativos mais igualitários.

Nas seções seguintes buscaremos desenvolver a mesma tarefa para as outras dimensões desta experiência participativa analisadas nesta tese.

6.2 CONDICIONANTES DA PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA

Dentre os condicionantes da participação deliberativa, nos deteremos na análise dos recursos políticos objetivos e subjetivos dos atores, no caso o perfil dos representantes dos extrativistas no Conselho, tendo em vista os princípios da democracia deliberativa, e ainda sobre a motivação associada à escolha reacional que versa sobre os cálculos em torno dos custos e benefícios da participação deste segmento no Conselho Deliberativo.

6.2.1 Recursos políticos

Como discutimos no primeiro capítulo desta tese, os recursos políticos objetivos (materiais, institucionais) e subjetivos dos atores é um fator que pode influenciar significativamente a participação e deliberação, tendo em vista os princípios da democracia deliberativa. Assim, discutiremos aqui o perfil dos representantes dos extrativistas no Conselho, a fim de compreender em que medida as condições de participação destes atores influenciaram a qualidade da participação deliberativa no Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé. Excetuamos nesta análise o perfil do representante do grupo de extrativistas que utiliza a RESEX apenas eventualmente (perfil 3 ou grupo C), pois este conselheiro não se dispôs a ser entrevistado.

A análise detalhada do perfil dos conselheiros representantes das instituições neste espaço, não foi viável porque a maioria deles era constantemente substituída pelas instituições que representavam. Apenas o perfil da Chefe RESEX/ICMBio foi possível de ser traçado. Além disso, o foco desta tese incide sobre a participação da população extrativista na gestão da RESEX e, logo, a participação deliberativa de seus representantes no Conselho.

Entretanto, a partir dos dados gerados nas observações e conversas informais nas reuniões, foi possível observar que a faixa etária dos conselheiros, de uma maneira geral, era de 30 (trinta) a 60 (sessenta) anos e que a maioria deles pertencia ao gênero masculino. Todos os extrativistas entrevistados estavam inseridos nesta faixa etária, mais especificamente entre 33 (trinta e três) e 59 (cinquenta e nove anos). Esta média de idade dos conselheiros identificada na nossa pesquisa, de acordo com Wendhausen, Barbosa e Borba (2006), pode ser considerada madura. Ainda segundo estas autoras este é, provavelmente, um fator favorável à participação nos conselhos, já que “[...] o conselho é um espaço em que é necessário tomar decisões sustentadas em dados, fatos, contexto e experiência, que também são forjados com a maturidade.” (WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006, p. 136).

No que tange ao grau de escolaridade, quase todos representantes das instituições possuíam curso superior completo, o que estava relacionada às suas posições institucionais (professor universitário, analistas e gestores ambientais etc.) incluindo o representante do SINDPESCA que era um advogado, excetuando-se os representantes das associações de bairro que detinham apenas o ensino médio completo. Entre os representantes dos extrativistas, a situação era bem diferente; a maioria dos extrativistas entrevistados (70%) possuía o ensino fundamental incompleto, apenas 20 % concluíram o ensino fundamental por completo. Em termos de formação complementar (cursos técnicos), somente 30% dos

conselheiros extrativistas entrevistados possuíam algum tipo de curso técnico (profissionalizante), a exemplo do curso de funilaria. Excepcionalmente, um conselheiro extrativista detinha curso superior completo. Este extrativista graduou-se pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) no curso de Aquicultura.

Em relação aos recursos econômicos, a renda mensal dos representantes dos extrativistas variava entre dois e quatro salários mínimos (R\$ 545,00 na época das entrevistas), advinda apenas das atividades extrativistas na RESEX, no caso do segmento dos beneficiários, e da somatória da renda destas com a de outras atividades produtivas, no caso do segmento de usuários que complementam renda na RESEX. Não foi possível identificar a renda dos representantes das instituições pelo motivo explicitado acima, porém é possível inferir que seja bem mais alta que a dos extrativistas, novamente, em função posições institucionais destes representantes e excetuando-se os representantes das associações de bairro.

O perfil destes representantes está relacionado às próprias condições de existência dos extrativistas e/ou pescadores da RESEX Marinha do Pirajubaé. O perfil dos representantes da população extrativista no Conselho Deliberativo distancia-se bastante do que é verificado para o perfil dos representantes da sociedade civil em outros conselhos gestores, já analisados por autores aqui mencionados (TATAGIBA, 2005; WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006; LÜCHMANN, 2009). Tatagiba (2005, p. 209), por exemplo, afirma que as avaliações destes conselhos têm indicado que, de forma geral, “[...] os conselheiros, no que se refere à renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional.”.

De acordo com diversos autores (FUKS e PERISSINOTTO, 2006 e 2007; WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006; LÜCHMANN, 2007) a disponibilidade de recursos individuais econômicos e educacionais, é um fator que influencia a participação e a deliberação dos atores no Conselho. Um índice elevado destes recursos econômicos e educacionais entre os conselheiros pode ser considerado como um aspecto favorável ao sucesso da participação deliberativa nos conselhos. Por exemplo, para Wendhausen, Barbosa e Borba (2006, p. 137) os recursos socioeducacionais “[...] tendem a influenciar positivamente no processo de empoderamento e na participação dos conselheiros, se o entrecruzarmos como outros recursos individuais e mesmo coletivos.”.

Neste sentido, foi notável que **o único** representante extrativista que possuía curso superior atuava de forma diferenciada, em relação aos outros representantes da população extrativista, no processo participativo deliberativo do Conselho. O alto grau de instrução deste

representante foi um fator que, sem dúvida, contribuiu para que este ator se tornasse uma liderança entre os extrativistas no processo de formação/consolidação do Conselho Deliberativo e também na organização interna da ACBer. Não foi por acaso que este conselheiro extrativista foi escolhido pelos demais representantes extrativistas para ser membro da Secretaria Executiva do Conselho, ao lado da chefe RESEX/ICMBio e, também, foi eleito o novo presidente da ACBer, após um processo de reestruturação interna desta associação, com eleição de nova diretoria, em maio/junho de 2011.

Contudo, para alguns autores, o “perfil elitista” dos representantes dos distintos segmentos, inclusive os da sociedade civil, que tem sido verificado nos conselhos gestores aponta para uma “redução da pluralidade” (LÜCHMANN, 2009) destes espaços. Neste sentido, Tatagiba (2005) afirma que “a heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação”. Lüchmann (2006, p. 122) reforça essa constatação e esclarece:

[...] este perfil parece reproduzir no conjunto das experiências conselhistas do país, através de um processo de elitização caracterizado pela constituição de ciclos (viciosos) de participação e representação em que os mais cultos organizados e com recursos materiais assumem os espaços de representação social, espaços que tendem a refinar (e reafirmar) o seu estoque de informação e qualificação perante as “bases” sociais.

Na mesma linha de raciocínio, Wendhausen, Barbosa e Borba (2006, p. 137) sugerem que o alto grau de escolaridade verificado para a maioria dos representantes nos conselhos gestores pode indicar que “[...] somente os letrados estão conseguindo penetrar no espaço político. Se assim for, poderíamos questionar se eles de fato são representativos e legítimos em relação aos anseios dos grupos a que pertencem.”.

Desta forma, o perfil dos representantes dos extrativistas, notoriamente desprovidos de recursos socioeconômicos e socioeducacionais, pode ser um fator limitante para participação deliberativa e empoderamento dos mesmos no Conselho Deliberativo da RESEX. Por outro lado, ele indica a manutenção da pluralidade participativa neste espaço, uma vez que a maioria dos representantes dos extrativistas apresenta pouca disponibilidade de recursos socioeducacionais e socioeconômicos, similarmente ao constatado para a população extrativista da RESEX Marinha do Pirajubaé (MPF, 2002; AUGUSTO, 2003; SOUZA, 2007, KARAM, 2009), ou seja, à condição de sua base social. Isso os torna, potencialmente, representativos e legítimos em relação aos interesses dos segmentos da população extrativista no Conselho, já que não se constituem uma “elite” dentro desta população.

De maneira semelhante ao verificado para o Conselho Deliberativo da RESEX, uma maior pluralização dos atores também pôde ser constatada para os conselhos como os de saúde (CMS) que incluem os usuários do sistema (FUKS e PERISSINOTTO, 2006 e 2007; LÜCHMANN, 2009). Por outro viés, a experiência do Conselho Deliberativo assemelha-se à do Orçamento Participativo (OP), porquanto o perfil dos representantes extrativistas, assim como o apontado por Lüchmann (2006, p. 125) para o perfil dos participantes de OP, “[...] reflete uma relativa inibição ‘natural’ ao processo de elitização, na medida em que são os pobres (embora não os mais pobres) que participam.”.

Entretanto, como adverte Lüchmann (2009, p. 11) “[...] pluralismo não corresponde – tendencialmente – ao princípio de igualdade de participação.”. Neste sentido, como a diferença da disponibilidade de recursos políticos individuais e objetivos entre os representantes extrativistas e os representantes das instituições, principalmente da agência ambiental ICMBio, é muito grande, o Conselho Deliberativo da RESEX tende a uma desigualdade política no processo deliberativo. Em relação a tal desigualdade, a experiência dos conselhos de saúde é a que parece se aproximar mais da do Conselho Deliberativo, devido à dissimetria entre os recursos dos usuários e os dos outros segmentos (Trabalhadores e gestores governamentais) (FUKS e PERISSINOTTO, 2006 e 2007).

Embora as avaliações dos conselhos gestores apontem que a disponibilidade de tais recursos é, relativamente, alta para todos os conselheiros, também são observadas diferenças na distribuição destes recursos entre os segmentos governamentais e da sociedade civil (TATAGIBA, 2005; WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006; FUKS e PERISSINOTTO, 2006 e 2007). De acordo com Fuks e Perissinotto (2007, p. 56), na perspectiva do método posicional, a distribuição assimétrica destes recursos pode acarretar desigualdade política no processo deliberativo porque “[...] o poder de tomar decisões políticas reside em mãos daqueles indivíduos que ocupam as posições institucionais estratégicas numa dada comunidade.”.

Institucionaliza-se, assim, o que corrobora com o poder já estabelecido antes da criação do Conselho da RESEX, mas que se reproduz em suas instituições. Desta forma, os recursos, no caso da chefe RESEX/ICMBio, não são apenas econômicos e educacionais, mas principalmente institucionais, tendo em vista a posição deste ator na instituição RESEX Marinha do Pirajubaé, como foi observado no item anterior. Essa posição de destaque, ou privilegiada, na condução do processo deliberativo tem sido verificado diversos conselhos gestores, a exemplo do CMS e CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social) de Curitiba (FUKS e PERISSINOTTO, 2006 e 2007).

Por outro lado, a questão da disponibilidade destes recursos convencionais (econômicos, educacionais e institucionais) não explica a influência dos representantes extrativistas na tomada de decisões que observamos, por exemplo, na revisão da IN nº 81, já que eles são bastante desfavorecidos neste sentido. Ao mesmo tempo, esta constatação aponta para a “fragilidade” da tese de que segmentos menos aquinhoados em termos de recursos econômicos e educacionais, provavelmente, estarão ausentes de experiências participativas ou não participam ativamente das mesmas, e reforça o argumento de que é preciso relativizar seus pressupostos (LÜCHMANN, 2006; 2007). Nestas ocasiões foi possível perceber que os representantes extrativistas participavam ativamente e conseguiam, com certo êxito, inserir-se em termos discursivos no debate, fundamentando argumentos para defender suas demandas e posicionamentos.

Um fator que pode ter compensado ou amenizado os efeitos da pouca disponibilidade destes recursos convencionais se refere à capacitação para gestão participativa da RESEX (curso GAP), oferecida pelo LEA/UNIVALI em 2009, da qual a maioria dos representantes extrativistas no Conselho havia participado. Esse curso, provavelmente, proveu recursos políticos educacionais adicionais aos representantes extrativistas, estando, inclusive, como visto no capítulo 4, na origem do processo de mobilização para a participação da população extrativista na gestão da RESEX, que culminou na criação do Conselho Deliberativo.

Limont (2009), ao analisar o conselho gestor da APA de Guaraqueçaba, verificou que o processo educativo engendrado na capacitação para participação pode ser fundamental no fortalecimento da identidade coletiva das populações locais e consolidação destes espaços participativos nas UCs. A importância do curso GAP para a implementação do processo participativo na gestão da RESEX foi apontada por alguns representantes extrativistas entrevistados:

aquele curso lá atrás (referindo-se ao curso GAP em 2009) foi importante para a gente aprender que precisa ficar unido se quiser alguma fazer coisa aqui na RESEX e trazer alguma coisa de bom para os extrativistas [...] é por isso que a gente que participou lá acha que todo extrativista que tá chegando agora tinha que fazer aquele curso também [...] (Representante extrativista, 2009).

Outro fator que, provavelmente, colaborou neste sentido foi a organização e a atuação de grande parte deles na ACBer, conforme discutiremos adiante, além das próprias oportunidades de participação abertas pelo Conselho Deliberativo.

Em contraposição, observou-se que a maioria dos atores institucionais, apesar de dispor de mais recursos, raramente se manifestava, com exceção da UNIVALI, das associações de bairro e, com menos frequência do SINDPESCA que, relativamente, participavam mais ativamente dos debates. O ICMBio era o ator central no Conselho. Similarmente ao que Fuks e Perissinotto (2007) constata para os segmentos dos prestadores de serviço no CMS de Curitiba (PR), existe uma incongruência entre a abundância de recurso que estes atores institucionais dispõem e sua inércia no Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé. Este fato pode estar relacionado tanto ao grau limitado de representatividade (LÜCHMANN, 2009) destas instituições, mencionado anteriormente, quanto com a falta de interesse em participar ativamente dos debates neste Conselho. Isto pode se dar, uma vez que o Conselho Deliberativo da RESEX não é considerado uma arena relevante de ação política por tais atores institucionais, por não deliberar, com frequência, sobre assuntos de seu interesse. Esta inferência pode ser corroborada pela já referida inadimplência de alguns deles no Conselho constatada nas observações. Fuks e Perissinotto (2007) ainda advertem que existem variáveis associadas “a dimensões exteriores às instituições em questão” que interferem no comportamento político dos atores nas mesmas.

A análise da disponibilidade de outros recursos políticos não convencionais ou “de natureza menos tangível” torna-se bastante relevante (FUKS e PERISSINOTTO, 2006). Como expusemos no primeiro capítulo, dentre tais recursos analisaremos aqui o “associativismo” e a “competência política subjetiva” dos representantes extrativistas. Estes recursos políticos não convencionais estão entre as diversas variáveis locais que influenciam no desempenho dos atores e no padrão de interação entre eles no interior de instituições participativas (FUKS e PERISSINOTTO, 2006 e 2007).

Em relação ao “associativismo”, quase todos os extrativistas conselheiros entrevistados (90%) eram associados da ACBer, porém não possuíam outros vínculos associativos. Apenas um deles era associado da Colônia de Pesca (Z11) e nenhum fazia parte de associações de bairro, nem de igrejas ou outros movimentos religiosos. Esses dados refletem a ausência de uma tradição associativista, já apontada anteriormente, que caracteriza, de uma maneira geral, a população extrativista da RESEX.

Contudo, é preciso considerar que a prática associativista engendrada pela atuação destes representantes na ACBer, embora seja recente, parece ter influenciado positivamente a qualidade da participação deliberativa destes atores no Conselho. Observamos que, gradativamente, estes representantes passaram a participar mais ativamente do processo deliberativo no Conselho, ao mesmo tempo, em que a ACBer amadurecia politicamente. A

partir de maio/junho de 2011, após sua reestruturação interna, percebeu-se em diversos momentos, como vimos no caso da revisão da IN nº 81, que os representantes extrativistas, associados da ACBer, passaram a deliberar antecipadamente sobre as questões em pauta nas reuniões do Conselho Deliberativo, nas reuniões da ACBer. Além disso, notou-se uma redução na “desagregação” política decorrente dos conflitos de interesses que ocorria, anteriormente, entre estes conselheiros no processo deliberativo, ainda que eles representassem o mesmo segmento da população extrativista (beneficiários coletores de berbigão). Neste sentido, os representantes deste segmento extrativista passaram a dispor de maior unicidade política no processo deliberativo, o que facilitava bastante a conciliação de interesses entre eles. Declaradamente, passam a adotar a estratégia de “permanecerem unidos” durante o processo deliberativo.

Na associação a gente percebeu que tinha que fica unido ali (referindo-se ao Conselho), porque se a gente continuasse se brigando entre si, não ia conseguir decidir nada, nem colocar nossa vontade ali, e o ICMBio ia continuar colocando só tudo que ele queria [...] (Representante extrativista, 2011).

O negócio é o seguinte: agora os extrativistas tão mais unidos um com o outro [...] (Representante extrativista, 2011).

Assim, em nosso entender, a recente prática associativista na ACBer tem uma condição favorável à efetiva participação deliberativa dos extrativistas no Conselho. Nossos dados indicam que tal prática vinha contribuindo para o estabelecimento de processos deliberativos: mais igualitários, na medida em que a pouca disponibilidade de recursos convencionais constatada pelos representantes extrativistas parecia vir sendo, pelo menos em parte, compensada pelo exercício constante de debate, diálogo, negociação e tomada de decisão na ACBer e; mais propícios à obtenção de consensos, já que, ao menos entre si, os representantes extrativistas associados vinham conseguindo dialogar, negociar e chegar a acordos. Observamos que na “correlação de forças” dos segmentos e atores políticos, durante o processo deliberativo no Conselho, esta lhes favorecia, como foi notório no caso da revisão da IN nº 81. Além disso, a atuação dos representantes dos extrativistas na ACBer tendia a ampliar a participação e o potencial democrático do Conselho Deliberativo, uma vez que provia uma articulação permanente entre estes representantes extrativistas com sua base social, os extrativistas associados na ACBer (ali representados).

No que se refere à competência política subjetiva, de acordo com as declarações de quase todos os conselheiros extrativistas entrevistados (90%), eles se sentiam, medianamente ou intensamente, capazes de influenciar na tomada de decisões nos processos deliberativos

instaurados no Conselho, ou seja, prevalecia a percepção de que se tinha poder de influenciar nas decisões produzidas no Conselho. O depoimento transcrito a seguir ilustra bem essa percepção: “[...] *nós temos conseguido botar o que a gente quer ali no conselho; sim, daí isso pegar a sair do papel e virar realidade é outra coisa, né [...]*”.

Desta forma, os representantes extrativistas possuem um alto grau deste recurso subjetivo, e este pode ser considerado outro fator favorável à efetiva participação deliberativa dos extrativistas no Conselho, na medida em que os representantes extrativistas se percebem como sujeitos do processo deliberativo, com o poder de influenciar a tomada de decisões, provavelmente, tendem a participar mais ativamente deste processo. Por outro lado, tal percepção é um indicativo de que o Conselho Deliberativo efetivamente oportunizava a participação destes atores. Neste sentido, Lüchmann (2006, p. 124), referenciando Held (1987), esclarece que “[...] o sentimento de impotência perante a política tende a se afrouxar quando as pessoas são chamadas a participar das questões que dizem respeito a sua vida [...]”.

Além disso, possivelmente, essa percepção ou “sentimento” é decorrente também do “associativismo” na ACBer, ao mesmo tempo em que o motiva. A participação no referido curso de capacitação para gestão participativa, oferecido pelo LEA/UNIVALI em 2009, também deve ter auxiliado na construção dessa percepção dos representantes extrativistas entrevistados de que eles são capazes de influenciar no processo deliberativo.

Seguindo a análise de Wendhausen, Barbosa e Borba (2006, p. 140), a organização da sociedade civil implica competência política subjetiva que pode ser traduzida como: “Educação formativa, cultura democrática, capital social, empoderamento, equalização de acesso e rodízio de poder: elementos que garantem a representatividade maior do lado dos representados e a participação como acreditamos que deve ser”.

Assim, em última instância, o alto grau do recurso competência política subjetiva de que dispõem os representantes extrativistas no Conselho aponta para um “sentimento” de empoderamento, por parte destes atores.

6.2.2 Motivação associada à escolha racional

Outro fator que potencialmente afeta a participação no Conselho Deliberativo, analisado aqui, refere-se aos cálculos em torno dos custos e benefícios desta participação. A participação envolve custos que obstaculizam a inclusão de segmentos sociais menos favorecidos, os quais correspondem à grande maioria da população brasileira, “[...] o que implica uma massa de indivíduos que, se não são excluídos por problemas materiais, são

silenciados por procedimentos que requerem importantes graus de destreza comunicativa e organizativa.” (LÜCHMANN, 2006, p. 124).

Devido à condição bastante desfavorecida em termos econômicos, educacionais e institucionais dos extrativistas, pode-se inferir que os custos da participação para eles sejam altos. Embora a forma de representação da população extrativista estabelecida no desenho do Conselho Deliberativo tenda a reduzi-los, similarmente ao constatado para OPs (LÜCHMANN, 2002; 2006), oportuniza a participação dos indivíduos e não apenas de entidades. Os representantes extrativistas precisam realizar um “esforço” significativo para inserir-se em espaços participativos institucionalizados como é o caso do Conselho Deliberativo, que demanda significava disponibilização de tempo, além de certa qualificação técnica e política (LÜCHMANN, 2009). Indubitavelmente, este pode ser um fator limitante à ampliação da participação, uma vez que os extrativistas podem não estar dispostos a arcar com tais custos e, logo, optarem pela não participação. As declarações dos representantes extrativistas transcritas abaixo são categóricas neste sentido:

[...] olha, vou te dizer a verdade, tem extrativista que não quer deixar de fazer suas coisas, de ir pescar ou tirar berbigão para ficar horas com a “bunda” sentada ali discutindo sobre os problemas e as melhorias para RESEX e para os extrativistas que nem nós, e se a gente pensar por esse lado eles não tão errados, não, porque esse é o nosso ganha-pão, para o ICMBio é muito fácil, né, é o trabalho deles e eles ganham para isso, nós não, nós dependemos é do dia a dia ali na RESEX [...] (Representante extrativista, 2011).

O problema é que tem muito extrativista da RESEX que não sabe nem ler, nem escrever direito, aí vem o ICMBio e a UNIVALI querer discutir e decidir em cima de um monte de slide escrito, lei, norma, decreto e todas estas coisas do conselho, palavras que os extrativistas nem sequer sabiam que existia. Aí, você acha que esse extrativista vai deixar de ir pescar, tirar berbigão ou até mesmo de descansar para vir participar das reuniões ou do conselho? Não vai, não. Depois eles (referindo-se ao ICMBio) não sabem por que tem muito extrativista que ainda não tá participando das discussões. Eu consigo acompanhar um pouco mais, porque terminei a escola. Mesmo assim, às vezes, ainda fico meio perdido, sem conseguir entender direito algumas coisas ali nas reuniões. Agora, você imagina para aqueles extrativistas que não sabem nem ler. (Representante extrativista, 2011).

Lüchmann (2009) observa que uma das grandes limitações do modelo dos conselhos gestores é que ele “[...] tende a reproduzir situações de desigualdades de participação política, na medida em que não prevê, de forma mais institucionalizada, mecanismos de **redução dos custos** de participação [...]”. Neste sentido, embora o Conselho Deliberativo da RESEX seja um espaço mais plural do que a maioria dos conselhos gestores, na medida em que inclui indivíduos desprivilegiados em termos econômicos e políticos – os representantes

extrativistas – e assim, não tenda a reproduzir situações de desigualdade nas quais apenas uma “elite” participa, atualmente, a ausência destes mecanismos obstaculiza a ampliação da participação da população extrativista, como indicam os depoimentos acima. Apesar do curso de capacitação oferecido pelo LEA/UNIVALI em 2009 possa ser considerado um destes mecanismos de redução de custos no processo de formação do conselho, a não continuidade ³⁸ deste processo educativo (LIMONT, 2009) pode ter impedido que o número de participantes extrativistas fosse ampliasse.

Alia-se a isso, a persistência de um dilema relacionado à “lógica da ação coletiva” (OLSON, 1999), sobre a qual discutiremos no capítulo quatro, e que se refere ao fato de que os possíveis benefícios advindos da participação na gestão RESEX, ou seja, no Conselho Deliberativo, não serem de natureza individual e, sim, coletiva, não havendo a possibilidade de excluir os “caronas” no usufruto de tais benefícios.

[...] tem extrativista da RESEX que só quer participar se tiver vantagem para si próprio. Ele não pensa que a gente tem que tá ali é para conseguir benefício para todos extrativistas e para RESEX, porque não tem outro jeito; se a gente não participar o ICMBio decide tudo sozinho e ainda vai dizer que a culpa é nossa, como o IBAMA fez a vida toda aqui na RESEX [...] (Representante extrativista, 2011).

[...] eu é que não vou lá perder meu tempo, não vejo nenhum benefício para melhorar a minha vida indo nestas reuniões aí da RESEX; se eles querem ir o problema é deles. Benefício para mim e minha família eu vejo é indo tirar berbigão na RESEX [...]. (Extrativista não participante, 2011).

[...] vou te dizer que é difícil, viu, a gente ficar ali um tempão para decidir alguma coisa, consegui algum benefício pro extrativista da RESEX e os outros que não querem participar, no final ter os mesmo direito que nós que estamos participando, eu não acho justo [...] (Representante extrativista, 2011).

Assim, os nossos dados indicam que a somatória dos fatores referidos acima pode, ao menos em parte, explicar a fraca participação de alguns representantes extrativistas (minoria) no Conselho, a decisão de não participar das instâncias de gestão da RESEX (não apenas o conselho, mas nos grupos de trabalho, reuniões com o ICMBio etc.) ou, mesmo, das reuniões da ACBer, tomada por outros extrativistas (não-participantes). Assim, existem evidências de que a não participação de alguns extrativistas na gestão da RESEX, seja no Conselho ou em outras instâncias participativas de gestão da RESEX, pode ser resultado de cálculos racionais em torno dos custos e benefícios desta participação realizados por estes atores.

³⁸ Uma terceira edição deste curso foi oferecida durante abril/maio 2011, mas ela não contou com a adesão dos extrativistas e não surtiu o efeito das duas primeiras edições, o que pode estar relacionado à linguagem extremamente técnica e jurídica que esta edição mobilizou, distintamente, das suas versões anteriores.

Contudo, a fraca participação de alguns representantes extrativistas (minoria) observada no Conselho, particularmente, dos segmentos dos usuários que completam renda/alimentação (“perfil 2” ou grupo B) ou usam a RESEX “eventualmente” (“perfil 3” ou grupo C), pode estar relacionada a outros fatores, como o menor interesse na gestão da RESEX ou a menor “legitimidade” de representação (LÜCHMANN, 2009), em relação ao segmento dos extrativistas beneficiários que se encontravam organizados na ACBer.

Além disso, para aqueles representantes extrativistas (maioria) que vinham participando ativamente do conselho e da ACBer, o desestímulo em relação à participação parece estar mais associado à outra equação. Trata-se da somatória dos custos da participação no Conselho com a já referida pouca efetividade das decisões produzidas neste espaço. Percebe-se que a instituição ICMBio, no nível local e/ou federal, não as aprovava ou, então, apresentava muita dificuldade para implementá-las o que, por sua vez, aponta para a falta de comprometimento governamental desta instituição com a implementação das deliberações do Conselho na gestão da RESEX. Observamos que isso tende a impactar negativamente o grau de confiança dos representantes extrativistas participantes nesta agência gestora e na efetividade do Conselho Deliberativo, na medida em que eles não constatarem benefícios concretos, ou impactos reais sobre suas vidas na RESEX, advindos do processo participativo deliberativo neste espaço de gestão. Como Lüchmann (2006) ressalta, existem evidências de que a desconfiança e o ceticismo com relação à política podem obstruir a participação. Nesta perspectiva, ao contrário do que esta autora observa para os OPs, o Conselho Deliberativo não tende à ampliação da participação dos extrativistas e, sim, à sua redução, em função da diminuição do grau de confiança dos representantes extrativistas, uma vez que este espaço não tem operado no sentido de produzir um “efeito-demonstração” (LÜCHMANN, 2006, p.124). Neste aspecto, o depoimento abaixo é exemplar:

[...] a gente deixa de ir tirar berbigão e de cuidar dos nossos próprios problemas para ir lá participar das reuniões do conselho e não vê o resultado das poucas coisas que consegue decidir. Parece que estamos indo perder tempo lá, porque não adianta nada; aí às vezes dá vontade de largar tudo, desistir e não participar mais como tem extrativista que faz [...]
(Representante extrativista, 2011).

Ao longo desta seção, refirmou-se uma pluralidade do Conselho Deliberativo que está associada à diversidade de perfis dos atores políticos, principalmente, dos extrativistas que representam um segmento desfavorecido politicamente em termos econômicos, educacionais e institucionais. Sob esse prisma, o Conselho Deliberativo da RESEX não se trata de um espaço “elitizado”, no sentido de que apenas atores privilegiados em termos destes recursos

políticos objetivos participam, como foi verificado para a maioria dos conselhos gestores (TATAGIBA, 2005; WENDHAUSEN; BARBOSA e BORBA, 2006; LÜCHMANN, 2009).

Embora a pouca disponibilidade de recursos políticos convencionais (renda, escolaridade, institucionais) possa ser considerada um obstáculo para a efetiva participação deliberativa, observamos que, mesmo desprovidos desses recursos, em alguma medida os representantes extrativistas vinham sendo capazes de influenciar o processo deliberativo. Esta capacidade, provavelmente, está associada à disponibilidade de outros recursos políticos como a capacitação para participação oferecida pelo LEA/UNIVALI em 2009, o associativismo e a competência política subjetiva que estão inter-relacionados entre si e, ainda, com a abertura de oportunidades de participação na gestão da RESEX, iniciada entre 2008/2009 e que culminou na formação do Conselho Deliberativo em 2010.

Assim, a disponibilidade destes recursos influenciava positivamente no processo deliberativo, no sentido de torná-lo mais igualitário, na medida em que, até certo ponto, compensava a desigualdade pré-estabelecida pelas posições dos atores institucionais, particularmente, do representante da agência ambiental ICMBio no Conselho Deliberativo. O principal obstáculo à participação, que constatamos nesta seção, se refere aos cálculos em torno dos custos e benefícios da participação neste espaço, que remetem a uma racionalidade instrumental engendrada pelos extrativistas. Ao lado dos altos custos de participação, uma vez que tais atores são desprovidos de recursos econômicos e educacionais, encontrou-se indícios de que a impossibilidade de obter benefícios individuais, através da participação na gestão da RESEX, pode desmotivar alguns extrativistas a participarem nas instâncias participativas relacionadas ao Conselho Deliberativo, e também na ACBer. Ao mesmo tempo, a pouca efetividade das decisões produzidas no Conselho parece desestimular aqueles extrativistas conselheiros que veem participando deste espaço, porquanto não observam resultados concretos advindos dos seus esforços para participar frente aos custos envolvidos nesta decisão.

Diante do exposto acima, consideramos que um dos maiores obstáculos à participação no Conselho Deliberativo está relacionado a uma racionalidade engendrada pelos extrativistas, que gira em torno dos custos e benefícios da participação neste espaço.

Na seção seguinte, buscamos discutir a questão da pluralidade epistêmica no Conselho Deliberativo, partindo do pressuposto apresentado no primeiro capítulo de que a relação entre os distintos saberes condiciona a efetividade dos princípios de igualdade e pluralidade participativa neste espaço.

6.3 A RELAÇÃO ENTRE OS DISTINTOS SABERES

Como discutimos no primeiro capítulo, embora não seja frequentemente avaliada nos estudos sobre participação e deliberação, trata-se de uma dimensão bastante relevante, principalmente, no que se refere aos princípios da igualdade e pluralidade no processo deliberativo. No caso do Conselho Deliberativo das RESEX ela ganha ênfase, porque a questão da validação de um “outro saber” que não o técnico-administrativo ou o técnico-científico, o “saber” consuetudinário das populações extrativistas, está no alicerce do projeto RESEX reivindicado pelo movimento seringueiro.

As relações entre saber e poder estão associadas aos avanços concretos que as pessoas têm de participar das decisões. No caso da gestão participativa da RESEX, assim como em outras Unidades de Conservação ou estratégias de gestão/conservação dos recursos naturais, esses avanços são desafiados pela “dominação epistêmica da ciência” (SANTOS, MENEZES e NUNES, 2005) neste campo. Por outro lado, a participação dos usuários dos recursos naturais na gestão dos mesmos pode tencionar esta dominação. Inclusive, a necessidade de relativizar o “poder da ciência”, através da participação dos usuários no processo de gestão/conservação dos recursos naturais, tem sido defendida por uma gama de cientistas neste campo, como vimos ao resgatar a abordagem dos “*commons*”.

Neste sentido, espera-se que a participação deliberativa promova o diálogo entre saber técnico-científico e saber “local” na gestão das RESEX, ou seja, uma relação democrática entre estes saberes.

Assim, na perspectiva desta tese, investigar em que medida os princípios da igualdade e da pluralidade participativa, que são tão caros ao modelo da democracia deliberativa, estão presentes no Conselho Deliberativo implica também interrogar se o diálogo entre os distintos saberes tem se efetivado. Porque a presença dos representantes extrativistas neste espaço, por si só, não significa que o saber detido por eles esteja tendo “voz” no processo deliberativo. Estes saberes “locais” podem estar sendo negligenciados pela autoridade “natural” do saber técnico-científico no campo da gestão/conservação dos recursos naturais e, neste caso, os princípios de pluralidade e igualdade ficariam comprometidos.

Um risco similar é apontado por Wendhausen (1999, 2006, 2007) para conselhos gestores na área da saúde, devido à forte “medicalização” que impera nesta arena. Como os médicos são, por “excelência”, os detentores do conhecimento no campo da saúde, durante os processos deliberativos no Conselho Municipal de Saúde analisado pela referida autora, aos

usuários do sistema de saúde restava “escutar” e “aceitar”. De acordo com Wendhausen (1999, p. 3), “[...] o que se constata aí é a velha prática de técnicos falando para leigos [...]”.

Os atores políticos, envolvidos no processo participativo-deliberativo de gestão de uma RESEX, detêm formas distintas de saber sobre a realidade ambiental da RESEX e a interação entre estes distintos saberes constitui uma importante relação de poder entre tais atores neste Conselho. Como observa Wendhausen (2006, p. 689), “[...] as relações de poder nos conselhos são resultado de vários ‘saberes e poderes’ que o atravessam e não apenas do direito de participar, instituído pela lei.”.

A ausência da pluralidade epistêmica pode comprometer também a legitimidade das decisões e levar a “falsos consensos”, já que a legitimidade das decisões, segundo o modelo da democracia deliberativa, depende da participação de todos os atores por elas afetados na sua produção, os quais reconhecem que puderam contribuir neste processo (CUNHA, 2007). Ora, se os conhecimentos de todos os participantes não forem igualmente reconhecidos como pertinentes para embasar a tomada de decisão durante o debate, torna-se difícil imaginar que estes atores venham a reconhecer sua contribuição neste processo. Nestes casos, pode ocorrer um processo que Wendhausen (1999) identifica como um “silenciamento” em torno da participação, que é produzido pelo discurso de técnicos e profissionais no processo deliberativo, na perspectiva de que “como o sentido é sempre produzido de um lugar, a partir de uma posição do sujeito – ao dizer eles estará necessariamente não dizendo ‘outros’ sentidos” (ORLANDI, 1995 apud WENDHAUSEN, 1999, p. 3).

A chefe da RESEX/ICMBio, que assumiu o cargo em 2009, empregava com frequência um discurso em prol da necessidade de democratização do conhecimento e do diálogo entre o saber técnico-científico e o saber dos extrativistas na gestão participativa da RESEX. De fato, investidas foram realizadas nesta direção, particularmente, no tocante ao processo deliberativo referente à revisão da Instrução Normativa do berbigão (IN nº 81, 2005) e à formulação de uma nova IN.

Já os processos deliberativos sobre outros assuntos de gestão, como Autorizações para Licenciamentos Ambientais de novos empreendimentos na área de entorno da RESEX, se mostraram bastante limitados neste sentido. Estes assuntos ocupavam significativamente a agenda do Conselho Deliberativo e, assim, tomavam conta de grande parte das pautas. Embora os representantes extrativistas manifestassem constantemente suas opiniões, embasadas no seu conhecimento sobre a RESEX, acerca dos “danos ambientais” e prejuízos sociais que eles temiam vir a ocorrer, uma articulação deste conhecimento com aquele provido e disponibilizado pela equipe técnica de analistas ambientais da RESEX/ICMBio não

foi observada no processo deliberativo. Isto se devia, em parte, a uma questão procedimental, uma vez que a deliberação em torno de tais problemas deveria ser expressa em forma de um “parecer por escrito” do Conselho Deliberativo. Este, por sua vez, precisaria estar bem fundamentado do ponto de vista técnico, preferencialmente articulado com o conhecimento tecnocientífico sobre os possíveis impactos ambientais do empreendimento na RESEX, segundo a chefe RESEX/ICMBio. Procedimento para os extrativistas, tendo em vista suas condições socioeducacionais, tornava-se uma tarefa bastante difícil, para não dizer “impossível”.

Assim, há que se considerar a natureza técnico-administrativa destes assuntos e, logo, das decisões relacionadas a eles. Conforme o já mencionado no item 6.1.4, trata-se de um tema com o qual os extrativistas têm pouca ou nenhuma proximidade, ao contrário do que se verifica para extrativismos do berbigão, por exemplo, e que demanda uma capacidade e qualificação técnico-administrativa das quais estes atores não dispõem. O fato de eles não terem participado da elaboração do parecer sobre a Duplicação da Diomício Freitas (SC 401) pela referida Câmara Técnica pode ser também uma evidência disto, além do pouco tempo que é disponibilizado pela legislação ambiental para que o respectivo Conselho Deliberativo emita pareceres sobre estes licenciamentos.

Desta forma, embora o saber “local” fosse frequentemente mobilizado por estes atores para embasar seus argumentos e suas demandas nos debates do Conselho, a deliberação sobre tais assuntos prosseguia baseada apenas no conhecimento técnico-administrativo e tecnocientífico (fornecidos pelos analistas ambientais da RESEX/ICMBio). Se, por um lado, os representantes extrativistas exigiam, por vezes de forma agressiva, seu direito de “dizer”, ou seja, de expressar sua opinião sobre estes assuntos, por outro, o caráter técnico-administrativo destas decisões dificultava as possibilidades destes atores influenciarem, de forma efetiva, nas mesmas, embora quase sempre houvesse interlocução ou resposta da chefe RESEX/ICMBio, após as intervenções dos representantes extrativistas nos debates sobre a autorização da RESEX para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos na área. Um silêncio destes atores era gerado pela “voz” da gestora em respostas semelhantes à transcrita abaixo:

[...] vocês precisam argumentar de forma muito bem fundamentada essa opinião de vocês sobre o empreendimento em um parecer por escrito do Conselho, para que o órgão ambiental licenciador possa considerá-lo, esse é o procedimento correto [...]. (Chefe da RESEX/ICMBio, 2011, grifo nosso)

Wendhausen (1999) verificou um processo de silenciamento em torno da participação engendrado por jargões técnico-administrativos, similar a este que constatamos no Conselho Deliberativo, em seu estudo sobre um conselho municipal de saúde em Santa Catarina.

Contudo, em relação à revisão da IN nº 81 que regulava o uso do berbigão uma situação distinta foi observada. Na reunião do Conselho Deliberativo do mês de agosto (2011), na qual se formou o já referido grupo de trabalho para revisar esta IN do berbigão, foi realizada uma primeira apresentação pelo pesquisador representante da UNIVALI sobre o conhecimento científico produzido pelas pesquisas sobre o berbigão na área da RESEX. O objetivo desta apresentação era “compartilhar” tal conhecimento científico acumulado com os extrativistas da RESEX. Este conhecimento seria posteriormente retomado na tentativa de articulá-lo com o saber dos extrativistas na deliberação sobre a proposta da nova IN durante o encontro deste grupo de trabalho.

Na programação deste encontro ou oficina do grupo de trabalho, essa intenção de socializar este conhecimento científico acumulado sobre o berbigão na RESEX, produzido pela UNIVALI durante quase 15 (quinze anos) de pesquisas nesta área, e promover um diálogo deste conhecimento com o saber dos extrativistas, adquirido através da prática do extrativismo, era bastante clara. Ilustrando essa intenção, resgatamos abaixo a declaração com a qual a chefe RESEX/ICMBio abriu tal oficina:

O objetivo aqui é mais do que acatar o conhecimento dos extrativistas sobre o berbigão na formulação da nova IN, é fazer esse saber “conversar”, “interagir” com o conhecimento científico que a UNIVALI produziu durante todos estes 15 anos de pesquisa aqui na RESEX [...] a ideia da oficina é chegar a um “clímax”, ao ponto máximo desta discussão [...] e propor então uma nova IN para substituir essa (referindo-se a IN nº 81, 2005), que venha muito com esse caráter da troca do conhecimento mais local de vocês com este conhecimento científico [...] o nosso objetivo principal então, ao final dessa oficina, é conseguir revisar a IN e tirar uma nova proposta para ser avaliada na próxima reunião do conselho (Chefe da RESEX/ICMBio, 03 de setembro de 2011).

De fato, ao longo desta oficina, empreendeu-se um esforço neste sentido. Inicialmente foi apresentada a perspectiva dos extrativistas sobre a pescaria do berbigão, cuja apresentação foi conduzida pelo então presidente da ACBer, que dispunha de um nível de instrução notoriamente maior do que os demais extrativistas, como o mencionado na seção anterior. Retomou-se também a apresentação dos dados científicos sobre o berbigão (*Anomalorcadia brasiliensis*) obtidos através das pesquisas da UNIVALI, cuja apresentação já havia sido realizada na reunião do Conselho. Novamente, observou-se um cuidado do

conselheiro pesquisador da UNIVALI com a “linguagem” para que a informação científica ficasse acessível para os extrativistas. Neste sentido, notou-se, durante as entrevistas com estes atores, um retorno “positivo” que demonstrava a compreensão da informação por eles. Referindo-se às apresentações do representante da UNIVALI sobre a biologia da berbigão na RESEX um dos representantes extrativistas entrevistados declarou “*ahh, foi interessante, eu consegui entender o que o professor queria dizer sobre o berbigão, e boa parte do que ele disse ali a gente vê na RESEX mesmo.*” (Representante extrativista, 2011). Para ilustrar esta constatação, resgatamos a seguir um diálogo sobre a fase reprodutiva do berbigão, entre este pesquisador e um extrativista da RESEX, durante as apresentações:

Representante Extrativista: *[...] uma dúvida que eu tenho é sobre a desova dele (berbigão), eu já li que a primeira é quando ele tem entre 14 e 15 mm, mas não sei se isso é mesmo o correto [...].*

Conselheiro pesquisador da UNIVALI: *[...] é mais ou menos, aí o bicho pode começar já a reproduzir, mas tá reproduzindo ainda muito pouco, né [...] é que conforme o bicho vai crescendo ele consegue produzir maior volume de espermatozoides e de óvulos (referindo-se aos gametas masculino e feminino do berbigão), então é assim, né, aí (14/15 mm) o bicho tá pequeno ainda e então ele é capaz de reproduzir, mas vai produzir muito pouco berbigão, ele tem que crescer para poder produzir mais.*

Representante Extrativista: *há, entendi, ali (14/15 mm) ele tá saindo da fase de adolescente para adulto [...].*

Conselheiro pesquisador da UNIVALI: *isso...às vezes você olha no microscópio lá ele neste tamanho, e nem identifica que ele tá produzindo espermatozoides, quer dizer é como uma criança, aí a partir dali (14/15 mm) ele começa a dar sinal, e vai produzir mesmo bem mais adiante.*

A reprodução do berbigão se dá no meio aquático, no qual o berbigão fêmea e macho lançam, respectivamente, seus gametas femininos e masculinos, a que o pesquisador referiu-se como espermatozoides e óvulos, no diálogo anterior, a fim de que os extrativistas compreendessem o processo. Percebeu-se que este pesquisador, representante da UNIVALI no Conselho Deliberativo, buscava sempre uma analogia com ser humano para que a informação ficasse mais cognoscível e apreensível para os extrativistas.

A mesma estratégia foi observada em outras situações, por exemplo, referindo-se à questão da diversidade genética da população de berbigão com relação ao tamanho alcançado por este animal na área da RESEX, este pesquisador explicava:

[...] então, acontece que cada berbigão, como cada um de nós, tem características próprias, porque assim como a gente, cada um vem de um pai e uma mãe diferente [...] tipo eu chego a um metro e sessenta de altura, mas o outro cidadão ali chega a um metro e oitenta [...] então o que é que

acontece, ou o que pode acontecer? Tem a turma do berbigão graúdo e a turma do médio e miúdo ali, se eu começo a remover mais os graúdos, eu vou tirando essa qualidade da população, se eu remover todos eles eu não tenho mais nenhum pai e nenhuma mãe que podem passar para os filhos aquela programação de crescer até um tamanho muito grande [...] então eu não vejo mais bicho grande na área, porque eu removi todos aqueles que podiam passar para o filho essa qualidade [...] quer dizer nós temos que pensar também em preservar alguns destes caras para eles poderem passar essa característica para seus filhos, e a gente continuar encontrando berbigão grande para tirar na RESEX [...] (Pesquisador representante da UNIVALI no Conselho).

Vários outros diálogos e esclarecimentos semelhantes as estes foram registrados ao longo destas apresentações e das discussões suscitadas por elas; portanto, observou-se que foi realizado um notável esforço de “tradução” (CUNHA, 2007), por parte do pesquisador da UNIVALI. Como explica Cunha (2007), a linguagem técnica é um fator que dificulta a apropriação do conteúdo das informações passadas aos atores em espaços participativos. Neste sentido, a autora explica que “[...] a socialização das informações não pode se dar apenas pela disponibilização destas a todos, mas tornando-as realmente inteligível a todos.” (CUNHA, 2007, p. 39). Esta “tradução” facilitou bastante a compreensão das informações científicas pelos extrativistas.

Na sequência passou-se, então, para a discussão sobre normas, propriamente ditas, que deveriam compor a nova IN. Discorreremos adiante sobre duas situações debatidas que ilustram bem a relação entre os distintos saberes, o científico e o “local”, que se observou neste processo deliberativo.

Inicialmente, os extrativistas participantes informaram que eles já tinham discutido e elaborado propostas para a nova IN, internamente, nas reuniões da ACBer, e requisitaram um espaço inicial para apresentá-la. A partir do que foi apresentado pelos extrativistas e de uma sugestão para a dinâmica da reunião dos representantes da UNIVALI, chegou-se a um consenso de que a melhor opção era ir discutindo e adicionando, retirando ou modificando as normativas, a partir do que estava posto na Instrução Normativa nº 81 do ano de 2005, vigente até então.

Uma primeira exigência dos extrativistas era a criação de uma norma que vinculasse a autorização para novas pesquisas científicas sobre o berbigão na RESEX para a apresentação e aprovação no Conselho Deliberativo, e não apenas para avaliação do ICMBio que é realizada através do sistema SISBIO. Tal exigência foi contemplada no art. 2º da minuta da nova IN.

§ 3º. A extração para fins científicos será permitida somente para pesquisadores que atenderem às exigências legais relativas à autorização de pesquisa em Unidades de Conservação, e tiverem os respectivos projetos de pesquisa aprovados pelo Conselho Deliberativo da RESEX – Pirajubaé.

Durante o processo deliberativo sobre essa proposta da nova Instrução Normativa de regulação do berbigão foi possível observar um diálogo e a negociação entre os distintos saberes. Percebemos que o conhecimento dos extrativistas parece ter sido efetivamente considerado para informar a tomada de decisão, principalmente, sobre duas normas.

A primeira normativa que foi, visivelmente, informada pelo conhecimento dos extrativistas refere-se a uma alteração no sistema de rodízio entre as áreas, os bancos de areia A e B (ver mapa da RESEX, figura 3), nas quais o berbigão é explorado. Isto estava regulamentado na IN nº 81 (Art. 2º). Esta IN determina que de 1º de novembro a 31 de julho de cada ano os extrativistas deveriam explorar o berbigão apenas na área da RESEX chamada “Banco A”, ou banco principal, e deixar aquela denominada “Banco B” descansar para que o berbigão pudesse repor seu estoque ali. De 1º de agosto a 31 de outubro, a situação deveria ser invertida para que o estoque pesqueiro do berbigão no “Banco A” se recuperasse. Na proposta elaborada pelos extrativistas eles defendiam que este rodízio deveria ser alterado para explorarem o “Banco A” de janeiro até junho, e o “Banco B” de julho até dezembro, de cada ano. Propunham uma redução no período de uso do “Banco A” e um aumento no período do “Banco B” de três meses em relação ao normatizado na IN nº 81. Assim, ficariam seis meses em cada área ou banco, enquanto o estoque do berbigão da que não estivesse sendo explorada se recuperava.

Na outra IN a gente fica só três meses no Banco A e nove meses no Banco B, e agora a gente quer fazer meio a meio. (Representante extrativista, set. 2011).

Neste momento, o representante da UNIVALI interferiu e observou que na primeira IN, a IN nº 19 (2004) que foi embasada na Portaria Emergencial de 2003, sobre a qual discorremos no capítulo anterior, os extrativistas tinham feito essa mesma proposta. Contudo, ao revisá-la em 2005, processo que gerou a IN nº 81, os extrativistas mesmos solicitaram a mudança para o sistema de rodízio vigente até então (IN nº 81). Sob a argumentação de que como muitos não possuíam embarcação a motor, tornava-se muito difícil ter que permanecer seis meses trabalhando no “Banco B”, já que a dificuldade para se deslocar até este banco era maior do que para chegar até o “Banco A”. Isto tornava o deslocamento até o “Banco B” mais custoso para os extrativistas. Inclusive, parece que esta foi uma das poucas normas da IN nº 81 (2005) que não foi embasada somente no conhecimento científico, mas também no saber e

na demanda dos extrativistas. Referindo-se a esta argumentação dos extrativistas em 2005 o pesquisador da UNIVALI advertiu:

[...] então eu só estou lembrando isso, para vocês pensarem e decidirem se é isso mesmo que querem, porque esta foi uma dificuldade que os próprios extrativistas trouxeram em 2005 [...] (Representante UNIVALI no Conselho).

Nesta ocasião, este pesquisador propôs aos extrativistas que eles repensassem e rediscutissem ali a proposta do sistema de rodízio apresentada inicialmente, para chegar a um consenso se aquela era, de fato, a melhor opção para os próprios extrativistas e para sustentabilidade do berbigão na RESEX.

Então vamos, lá, vamos pensar juntos aqui, primeiro porque vocês escolheram esta divisão de ficar os seis primeiros meses no “A” e os outros seis meses no “B”?[...] (Representante UNIVALI no Conselho, set. 2011).

[...] quero que vocês entendam que, assim como vocês, eu também tenho dúvidas sobre qual a melhor estratégia de rodízio para explorar o berbigão na área da RESEX [...] (Representante UNIVALI no Conselho, set. 2011).

A partir daí iniciou-se uma discussão bastante interessante entre os extrativistas e o pesquisador da UNIVALI. A chefe RESEX/ICMBio, excepcionalmente, interferiu pouquíssimo, restringindo-se a anotar os argumentos e contra-argumentos levantados nesta discussão, para auxiliar a deliberação sobre um novo de sistema de rodízio.

Os extrativistas argumentaram que a proposta deles estava relacionada a uma forte preocupação com a situação do “Banco A”, cuja disponibilidade do berbigão teria diminuído muito ao longo de 2011, na percepção deles. Tendo em vista que esta era a área que deveria ser explorada pelos extrativistas durante nove meses do ano, de acordo com a IN nº 81, esses atores propunham reduzir essa pressão pesqueira sobre o “Banco A” na nova IN. Por outro lado, o pesquisador da UNIVALI informou que as pesquisas, ao longo destes 15 anos, mostram que a quantidade de berbigão, por ano, era sempre maior no “Banco A” do que no “B”, sendo praticamente o dobro – quase dois terços da produção anual de berbigão na RESEX concentravam-se nesta área.

Logo, se os extrativistas decidissem explorar a mesma quantidade de tempo nos dois bancos (seis meses para cada), ou seja, dividir igualmente o esforço de pesca anual entre estas áreas, como estavam propondo, seria provável que o estoque do berbigão fosse mais impactado no “Banco B” do que no “A”. Inclusive, o pesquisador observou que este dado também havia influenciado na decisão anterior de deixar apenas três meses para explorar o “Banco B” (IN nº 81, 2005), além do problema principal que era o deslocamento dos

extrativistas para esta área. Neste sentido, sugeriu que eles adaptassem a proposta inicial dos extrativistas considerando esta diferença significativa de produtividade entre os bancos.

[...] se vocês forem para o “Banco B” durante sei meses, talvez ele não aguento, e nos quarto/quinto mês já não tenha mais berbigão ali [...]
(Representante da UNIVALI no Conselho, set. 2011).

Por outro lado, corroborando a preocupação dos extrativistas com a queda da produtividade do “Banco A” em 2011, o pesquisador da UNIVALI afirmou que desde que eles iniciaram as pesquisas, a partir do momento que o estoque do berbigão começou a se recuperar do grande impacto causado pela dragagem para o aterro da Via Expressa Sul, esse ano (2011) tinha sido o único em que a produtividade das duas áreas (Bancos A e B) estava semelhante. De fato, ao longo de 2011, a disponibilidade do berbigão no referido “Banco A”, ou banco principal, reduziu bastante, como argumentavam os extrativistas. Isto justificava a intenção deles de dividir igualmente o esforço de pesca entre as duas áreas, que advinha de sua experiência na RESEX ao longo de 2011.

Entretanto, o pesquisador reforçava que o ano de 2011 estava “fora do padrão” de distribuição do berbigão entre os bancos da RESEX observado durante quase 15 anos, por motivos desconhecidos, e que o “padrão normal” deveria também ser considerado na tomada de decisão sobre o sistema de rodízio. Neste sentido, o pesquisador e os extrativistas entraram em um acordo de que se, por um lado, o esforço pesqueiro não podia ser exatamente igual nos dois bancos de areia (A e B), como queriam inicialmente os extrativistas, por outro, realmente era preciso diminuir este esforço no “Banco A”. Assim, teriam que encontrar um “meio termo” e adaptar a proposta apresentada pelos extrativistas. Chegou-se a um acordo de que sete meses no “Banco A” e cinco meses no “Banco B” seria uma boa resolução. Restava, então, decidir quais meses do ano os extrativistas deveriam usar cada uma destas áreas da RESEX.

Nesta perspectiva, os extrativistas defendiam que essa decisão deveria ser fundamentada nas condições de tempo (chuva e ventos) para navegação ao longo das estações do ano, uma vez que, no inverno, as condições de tempo adversas dificultavam bastante o deslocamento até do “Banco B”. Para se chegar neste local, os extrativistas são obrigados a navegar mais para fora da Baía sul, em uma área mais desprotegida de ventos e chuvas. Assim, eles deveriam organizar o rodízio de uma maneira que os permitisse permanecer no “Banco A” no inverno e “ir para fora”, ou seja, para o “Banco B” no verão, quando as condições de tempo são mais favoráveis à navegação. Neste sentido, o pesquisador da UNIVALI interferiu novamente, concordando com este argumento dos extrativistas, mas

alertando que na decisão sobre os meses para explorar cada banco deveria ser lembrado um aspecto biológico apontado pelas pesquisas – os dados científicos apontam que o período principal de desova do berbigão no “Banco A” da RESEX ocorre no outono (abril, maio, junho) e, logo, em julho/agosto (inverno) os “juvenis” do berbigão estariam assentando, ou se fixando, nesta área. A declaração seguinte ilustra bem o posicionamento deste conselheiro:

[...] eu entendo a colocação de vocês sobre a questão das condições de navegação, e acho que vocês têm razão de se preocuparem com isso [...] só quero colocar aqui, que como a gente conversou durante as apresentações, nossas pesquisas mostram que a desova do berbigão que sustenta o “Banco A” é a do outono, ou seja, entre abril, maio e junho [...] então aquele berbigão pequenininho, de 1 mm, vai ter acabado de assentar no baixio entre julho e agosto [...] daí, o que é que acontece, se a gente optar por explorar o “Banco A” nestes meses, vamos estar pescando o berbigão na época de assentamento lá dos bichos mais ‘frageizinhos’ [...] quer dizer, do ponto de vista estritamente biológico seria melhor se vocês permanecessem no “Banco B” durante o inverno e não no “A”, como vocês estão propondo [...] não estou dizendo que é isso que deve determinar a escolha dos meses, mas é um fator que tem ser lembrado, pois se optarmos por não considerá-lo nesta decisão de agora, temos que estar cientes de que, no futuro, isso pode prejudicar a disponibilidade do berbigão no “Banco A” e, se isso realmente ocorrer, lá na frente, a gente vai ter que voltar para esta discussão e rever essa decisão [...] (Representante UNIVALI no Conselho).

Mesmo diante de tal alerta, os extrativistas insistiram no argumento de que seria muito difícil e custoso para eles deixar de explorar o “Banco A” no inverno (junho, julho e agosto), ou seja, no período de assentamento do berbigão “juvenil” nesta área, para explorar o “Banco B”, por causa das más condições de tempo para navegação neste período. Assim, os extrativistas alegaram que prefeririam correr este risco apontado pelo pesquisador da UNIVALI e, caso o mesmo se concretizasse, eles estariam dispostos a rediscutir e rever esta decisão.

A deliberação final sobre o sistema de rodízio a ser arregimentado pela nova IN contemplava esta demanda e decisão dos extrativistas. O que indica que, nesta decisão, as demandas associadas às condições de existência dos extrativistas imperaram sobre as prioridades de conservação. Ficou decidido que, a cada ano, os extrativistas explorariam durante sete meses, de 1º de março a 30 de setembro, o “Banco A” e durante cinco meses, de 1º de outubro a 28/29 de fevereiro, o “Banco B”. Contudo, foi preciso formular, ainda, um esquema de ajuste dos meses em cada banco, que permitisse a transição do sistema de rodízio antigo (IN nº 81, 2005), vigente até o final de 2011, para este novo que entraria em vigor no início de 2012. Assim, o sistema de rodízio deliberado neste processo de elaboração da nova IN foi o seguinte:

Art. 12º. A pesca comercial e de subsistência nos Bancos A e B, deverá ser realizada em sistema de rodízio, obedecendo-se estritamente os períodos abaixo discriminados:

- I. de 1º março a 30 de abril de 2012, no “Banco B”;
- II. de 1º maio a 30 de setembro de 2012, no “Banco A”;
- III. de 1º outubro de 2012 a 28 de fevereiro de 2013, no “Banco B”;
- IV. de 1º março a 30 de setembro de 2013, no “Banco A”;
- V. de 1º outubro a 31 de dezembro de 2013, no “Banco B”.

Parágrafo único: caso esta Instrução Normativa permaneça em vigor após 31 de dezembro de 2013, nas temporadas de pesca subsequentes deverá ser observado o calendário de rotação adotado para o ano de 2013.

Observa-se que esta deliberação articulou os conhecimentos mobilizados pelos extrativistas e suas condições de vida com as informações científicas disponibilizadas pelo pesquisador da UNIVALI, que resultou em um sistema de rodízio que parece ter contemplado argumentos de ambos os atores políticos. Notoriamente, uma pluralidade epistêmica fez-se presente. Adicionalmente, observou-se significativo poder de decisão dos extrativistas nessa ocasião. Desta forma, este foi, sem dúvida, um dos poucos momentos em que constatamos a produção de um acordo legítimo, através do processo de discussão orientado pelos princípios de igualdade e pluralidade, como idealiza o modelo da Democracia Deliberativa (LÜCHMANN, 2007).

A segunda normativa, que foi estabelecida com base no conhecimento “local”, relacionava-se a um problema que é constantemente apontado pelos extrativistas mais experientes da RESEX – trata-se do acúmulo do que denominam “cascalho” nos bancos de areia (baixio) da RESEX dos quais se extrai o berbigão. De acordo com os esclarecimentos destes extrativistas, fornecidos durante as entrevistas, o “cascalho” corresponde às conchas ou cascas do berbigão que morre no banco de areia.

Durante o debate, os extrativistas argumentavam que a prática intitulada “bater o berbigão” na área da RESEX, realizada pelos extrativistas, estaria promovendo um acúmulo deste “cascalho” que passava a formar uma “crosta” em cima do banco de areia, e isso estaria causando a diminuição na disponibilidade de berbigão na área, uma vez que ele não conseguia “atravessar” esta crosta para se “enterrar” no banco. O berbigão é um molusco sésil³⁹ e, após sua fase larval na água, ele precisa se fixar no substrato arenoso para sobreviver, e é a este processo que os extrativistas referem-se como se “enterrar”. Assim, os extrativistas

³⁹ Organismos sésseis são aqueles que vivem permanentemente fixos a um substrato ou a outro organismo, eles são desprovidos de estruturas ou mecanismos de locomoção. Disponível em: http://www.ib.usp.br/ecosteiros/textos_educ/mangue/animais/fauna.htm.

participantes reivindicavam uma norma que proibisse a prática de “bater o berbigão”. Tal prática refere-se ao ato de “agitar”, ou “sacudir”, o “gancho” em cima do banco de areia, justamente, para eliminar o “cascalho” que vem junto com o berbigão vivo após o arrasto.

[...] tem uma questão que é uma nova proposta, é que às vezes tem pessoas que bate o berbigão lá, então a gente queria proibir eles de bater o berbigão no local de extração, teria que trazer para bater no rancho, e isso não tem na IN (nº 81) [...] (Representante extrativista).

[...] então, outra coisa que a gente quer resolver é essa questão de minimizar o cascalho lá (na RESEX), ao invés de tu deixar o cascalho lá, tu traz tudo para cá e aí vai limpando o baixio também, né, que é outra coisa que a gente conversa bastante [...] (Representante extrativista).

Contudo, a chefe RESEX/ICMBio e o representante da UNIVALI apontaram que existia um grande obstáculo para estabelecer esta regra que estaria relacionado à dificuldade para definir um parâmetro para fiscalizar o cumprimento dela. Assim, estes atores argumentavam que os extrativistas poderiam ser vítimas da sua própria decisão, na medida em que os fiscais ambientais não teriam como precisar o que seria o ato de “bater o berbigão”.

Entretanto, os extrativistas insistiram que o problema do “cascalho” era muita grave e eles precisavam tentar implementar alguma medida para resolvê-lo ou minimizá-lo. Buscando atender a essa solicitação foi inserida uma normativa referente a este problema na proposta da nova IN, e também uma tentativa de definir precisamente o que significaria “bater o berbigão” para não gerar equívoco entre os fiscais.

Art. 10º. Aos extrativistas autorizados a realizar a extração comercial do berbigão, fica proibido realizar, dentro dos limites da RESEX – Pirajubaé, a operação localmente conhecida como “bater o berbigão”.

Parágrafo único: entende-se como “bater o berbigão” o ato de, após o arrasto, agitar deliberadamente o gancho **erguido do substrato**, visando promover a eliminação, por entre as grades da cesta metálica, do cascalho retido em seu interior.

Outro ponto questionado por alguns extrativistas relacionava-se ao intervalo fixo de horário, das 05h00min às 14h00min, para extrair o berbigão na RESEX que é arregimentado pela IN nº 81. Estes atores argumentavam que, muitas vezes, a “maré” estava mais propícia para pescaria no turno da tarde e não neste horário pré-estabelecido, pois os bancos de areia (A e B) da RESEX só ficam expostos no período de maré vazante, principalmente, no Baixa-

mar⁴⁰ e, assim, apenas neste período é possível para os extrativistas explorarem o berbigão nestas áreas. O depoimento abaixo expressa essa posição:

o que eu acho é que pescador e extrativista não pode ter dia, nem horário fixo para ir pescar [...] então não tem que existir esse negócio de horário, não [...] quem o diz o dia e o horário do extrativista ir pescar e tirar berbigão é a maré [...] (Extrativista da RESEX).

Contudo, muitos extrativistas defendiam que esta regra referente ao intervalo fixo de horário para usar a RESEX deveria ser preservada. Na ocasião de definição da IN nº 81, ela havia sido estabelecida como uma estratégia para facilitar a fiscalização da área pelo IBAMA, que apresentava muita dificuldade para cumprir esta tarefa. Situação esta que persiste, atualmente, sob a égide do ICMBio na RESEX Marinha do Pirajubaé. Como apenas os usuários de direito da RESEX conheciam a regra de horário, supunha-se que seria mais fácil o órgão fiscalizador “flagrar” os usuários “de fora”, que usam ilegalmente a RESEX e atuam em qualquer horário do dia nesta área. Eles ficariam mais “à vista” para o fiscal do órgão ambiental já que estariam menos “misturados” com os extrativistas legais na RESEX, durante as atividades de extrativismo. Isto foi confirmado pelo pesquisador, representante da UNIVALI no Conselho, que também participou naquela ocasião da discussão da IN nº 81. Desta forma, esta regra era uma tentativa de facilitar o controle do acesso à RESEX pelo órgão ambiental gestor e, por isso, estes extrativistas argumentavam que ela deveria ser mantida. Além disso, alegavam também que este intervalo era bastante amplo (5 a 14 horas, ou seja, 9 horas de duração) e, assim, sempre havia algum momento em que a maré permitia o extrativismo do berbigão na RESEX. Diante destes contra-argumentos de um grupo de extrativistas a regra do horário fixo foi mantida na minuta da nova IN do berbigão.

Assim, durante esta oficina do grupo de trabalho para revisão da IN do berbigão, percebemos a influência do saber consuetudinário destes atores, bem como um diálogo com o saber tecnocientífico, no processo deliberativo sobre as normativas que deveriam compor a nova IN. Esta experiência, de fato, caracterizou-se por uma pluralidade epistêmica em processos deliberativos. Portanto, entre os processos deliberativos observados no Conselho, durante nossa pesquisa, parece-nos que este foi o único que se aproximou de uma “ecologia de saberes” (SANTOS, MENEZES e NUNES, 2005).

No entanto, como discorreremos no item 6.1.4 deste capítulo, na reunião do Conselho Deliberativo, na qual a nova proposta da IN foi avalizada, a chefe RESEX/ICMBio declarou

⁴⁰ O termo Baixa-mar se refere ao nível mínimo de uma maré vazante.

que contestaria as decisões do Conselho referentes a algumas normativas da versão final da IN do berbigão, e que o ICMBio/DF, provavelmente, questionaria e não aprovaria esta versão. Tal retaliação do agente governamental decorreu da decisão tomada pelos representantes extrativistas de excluir, da versão final da nova IN, duas normativas, também já mencionadas no item 6.1.4, - um número maior de extrativistas autorizados a coletar berbigão para comercialização (25) e, principalmente, a obrigatoriedade da disponibilização das informações do esforço pesqueiro mensal por cada extrativista, que dispusesse desta autorização, para instituição RESEX/ICMBio - cuja inserção só havia sido possível, durante a referida oficina, devido à grande influência política exercida pela chefe RESEX/ICMBio e pelo representante da UNIVALI, que defendiam sua relevância.

A primeira contestação da chefe RESEX/ICMBio era fundamentada mais em uma posição profissional pessoal da mesma do que nas prioridades de conservação. Ela defendia que o número de os extrativistas com direito a coletar o berbigão para comercializar deveria ser mantido em 25 (IN nº 81, 2005), pois, na sua concepção, existiam indivíduos “tradicionais”, não participantes, que estavam sendo excluídos e isso não seria correto tendo em vista que o objetivo das RESEX é, também, preservar “o modo de vida de uma população tradicional”. Os extrativistas, por sua vez, argumentavam que não era uma questão de, simplesmente, não querer incluir mais pessoas e, sim, devido à pouca disponibilidade de berbigão na área da RESEX.

Na reunião do Conselho Deliberativo de outubro de 2011, um destes representantes declarou “[...] não é que a gente não queira incluir outros, é que o berbigão da RESEX não tá dando nem para a gente direito, então não dá para autorizar mais gente ali dentro.”. (Representante extrativista, out.2011). Em relação à contestação desta decisão dos extrativistas, não nos parece que o risco do ICMBio/DF não aprová-la existisse, a não ser pelo fato da presidente do Conselho Deliberativo da RESEX, a chefe RESEX/ICMBio, ter contestado. A decisão dos representantes extrativistas era mais condizente com as prioridades de conservação, pois configurava uma norma mais restritiva em relação à exploração do berbigão na RESEX (um menor número de extrativistas estaria autorizado ao extrativismo com fins comerciais).

Já em relação à segunda decisão contestada pela chefe RESEX/ICMBio, a situação é bastante diferente. De acordo com este ator, a disponibilização da informação sobre o esforço de pesca dos extrativistas era uma ordem que vinha de “cima”, pois o ICMBio/DF estava exigindo que todas as RESEX apresentassem uma planilha mensal com a informação sobre o esforço de captura total das espécies exploradas nestas UCs, a fim de obter um controle sobre

os reais impactos das atividades extrativistas sobre a conservação destes recursos naturais. De fato, essa contestação estava associada às prioridades de conservação da instituição ICMBio e, independentemente da posição da presidente do Conselho Deliberativo, oferecia à versão final da nova IN do berbigão, deliberada em outubro de 2011, forte risco de veto no nível federal. Risco este que era o principal argumento da chefe RESEX/ICMBio para tentar convencer os extrativistas de que precisavam inserir aquela normativa na IN; nesta ocasião, incisivamente esse ator argumentava;

[...] se vocês não colocarem a questão da disponibilização do esforço de pesca sobre o berbigão na nova IN, com certeza o ICMBio de Brasília vai questionar e não vai aprovar a IN, porque esta é uma exigência que eles estão fazendo para as RESEX e que é de interesse para conservação dos recursos [...] (Chefe da RESEX/ICMBio, out.2011).

A contestação a esta decisão dos extrativistas foi endossada pelo representante da UNIVALI, que defendia a disponibilização daquelas informações sobre o esforço pesqueiro por parte dos extrativistas, argumentando que elas ajudariam muito nas pesquisas voltadas ao manejo sustentável do berbigão na RESEX e que os extrativistas apenas se beneficiariam com isso. Porém, mesmo diante da pressão política exercida por estes dois atores institucionais, os representantes extrativistas não cederam e mobilizavam o seguinte contra-argumento:

[...] os extrativistas têm medo de que isso se volte contra eles quando acontecer fiscalização pelo ICMBio [...] se o ICMBio quiser nos obrigar a dar esta informação não vai dar certo, vai ser pior para a RESEX, porque a maioria dos extrativistas não vai falar a verdade, vai dizer que tá tirando menos berbigão do que realmente está, e aí vai vocês vão achar que a RESEX tá de um jeito e ela vai tá de outro [...] (Representante extrativista, out. 2011).

Assim, esta era a principal contestação da chefe da RESEX/ICMBio à versão final da IN que foi deliberada no Conselho Deliberativo da RESEX e que, provavelmente, levaria a não aprovação desta decisão pelo ICMBio/DF.

Desta maneira, embora o processo deliberativo sobre a nova IN do berbigão na RESEX tenha sido marcado por uma pluralidade epistêmica, a efetividade deste processo pode ser questionada, na medida em que a versão final desta IN, que foi avalizada pelo Conselho Deliberativo, provavelmente, não seria homologada pelo ICMBio/DF.

Adicionalmente, as informações geradas nas entrevistas (tanto com extrativistas quanto com a própria chefe da RESEX/ICMBio, à época) apontam para a percepção de que, embora exista a possibilidade do conhecimento dos extrativistas ser reconhecido como legítimo e embasar a tomada de decisões no Conselho, como se observou na elaboração da

nova IN do berbigão, a submissão e o condicionamento das decisões sobre a gestão da RESEX ao conhecimento tecnocientífico é bastante significativa. Este fato está relacionado à própria condição de Unidade de Conservação (SNUC, 2000) das RESEX (LOBÃO, 2006; CUNHA, 2010), que pré-estabelece e perpetua uma relação de poder assimétrica, entre o saber tecnocientífico e o saber “local”, e também, entre o interesse de conservação dos recursos naturais e o interesse de uso/exploração destes recursos, no Conselho Deliberativo.

Como discurremos anteriormente, a superioridade epistêmica do conhecimento tecnocientífico caracteriza, historicamente, o campo da Conservação da Natureza. Ao ser instituído como o único e sempre correto para orientar políticas e ações de gestão/conservação dos recursos naturais, o discurso tecnocientífico fica esvaziado da maior busca da Ciência: o “saber”. Conforme adverte Chauí (2011, p. 17), “só há saber quando a reflexão **aceita o risco da indeterminação que a faz nascer**, quando **aceita o risco de não contar com garantias prévias** e exteriores à própria experiência e à própria reflexão que a trabalha”.

Neste sentido, é plausível pensar que o discurso tecnocientífico se conforma com o “discurso competente” (CHAUÍ, 2011) na arena da gestão/conservação dos recursos naturais e, portanto, na gestão das RESEX, enquanto uma Unidade de Conservação da Natureza. De acordo com Chauí (2011, p. 19) “o discurso competente é aquele que pode ser proferido, ouvido e aceito como verdadeiro ou autorizado [...] porque perdeu seus laços com o lugar e o tempo de sua origem.”. Ainda, segundo a mesma autora,

O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: **não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância**. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida e autorizada, isto, é com **um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir**, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência. (CHAUÍ, 2011, p. 19).

É importante destacarmos que não se trata aqui, como argumentam Santos, Menezes e Nunes (2005), de minimizar ou mesmo desconsiderar a relevância do saber tecnocientífico na gestão/conservação dos recursos naturais; trata-se de compreender que a sua soberania epistêmica, para embasar a tomada de decisões nesta arena, pode obstruir o potencial democratizante do Conselho Deliberativo de uma gestão da RESEX, na medida em que não se oportuniza que outros saberes possam ser confrontados e articulados com o saber científico nos processos deliberativos sobre a gestão desta UC neste espaço.

Desta forma, a existência dessa relação “saber-poder” pré-estabelecida, fundamentada no discurso tecnocientífico como discurso competente na arena da Conservação da Natureza pode não efetivar a pluralidade epistêmica e a possibilidade de uma “ecologia de saberes” (SANTOS, MENEZES e NUNES, 2005) nesse espaço participativo, conquanto essa possibilidade exista, como atesta a experiência do grupo de trabalho para revisão da IN que regula o berbigão na RESEX. Tal situação tende a limitar o potencial democratizante do Conselho Deliberativo e o empoderamento dos extrativistas na gestão da RESEX Marinha do Pirajubaé.

Por outro lado, se a superação desta barreira epistêmica, verificada no processo de construção da nova proposta da IN, tornar-se uma prática frequente nos processos decisórios travados no Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé, este espaço participativo poderá ser indicado como uma experiência bastante interessante no que tange à gestão/conservação dos recursos naturais, na qual, através de uma gestão mais democrática, poder-se-á incrementar acordos que articulem, de fato, as prioridades de uso e as de conservação dos recursos naturais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese intentou compreender em que medida o recém-instituído Conselho Deliberativo pode instaurar a gestão democrática da RESEX do Pirajubaé (SC), tendo em vista os princípios de inclusão, igualdade, pluralidade participativa na busca de acordos que primem pelo bem comum no processo participativo-deliberativo, como o idealizado pelo modelo da democracia deliberativa. Procuramos apontar alcances e limites referentes a cada uma das três dimensões desta experiência participativa que foram analisadas neste trabalho: o arranjo institucional; condicionantes da participação (recursos políticos, objetivos e subjetivos, e cálculos em torno dos custos e benefícios da participação), a pluralidade de saberes, ou epistêmica.

A instalação da Via Expressa Sul engendrou uma típica situação de Injustiça Ambiental que, em uma espécie de “efeito dominó”, desencadeou uma situação de “livre acesso” nesta área que se perpetua até a atualidade. Assim, a existência jurídica das RESEX, por si só, não garante os direitos das populações extrativistas sobre a apropriação e o uso de seus recursos naturais, evitando a “tragédia dos comuns”. Contudo, o formato jurídico-institucional RESEX pode ser indicado como um instrumento importante na luta dessas populações por seus direitos e por justiça ambiental. Isto pode ser exemplificado pela mobilização dos extrativistas da RESEX Marinha do Pirajubaé para conter os danos ambientais e prejuízos sociais decorrentes daquele empreendimento, que se estendeu de 1996 até 2002, e levou a uma ação civil pública contra o governo estadual e o órgão ambiental federal em 2002. Desde então, se instaurou um acentuado “descrédito” da população extrativista em relação à agência ambiental e à própria instituição RESEX do Pirajubaé.

Ao analisar o histórico da RESEX do Pirajubaé, identificamos que a população extrativista da RESEX não dispõe de uma tradição associativista sólida. Em relação à participação, verificou-se uma lacuna institucional na gestão da RESEX, que se estende de, pelo menos, 1997 até os meados de 2008 e início de 2009. Ao longo deste período, em raras ocasiões, existiram espaços de diálogo e negociação entre os extrativistas e a agência ambiental responsável pela UC, todas relacionadas à normatização para regular a exploração do berbigão na RESEX. Esta situação se deve, em parte, ao distanciamento do órgão governamental ou mesmo falta de recursos institucionais para implantar a RESEX Marinha do Pirajubaé e, logo, com instituir a participação da população extrativista na gestão da mesma, como regulamenta o SNUC.

Contudo, essa situação começa a mudar entre 2008 e 2009, quando se iniciou o processo que culminou na constituição do Conselho Deliberativo da RESEX em 2010. O ICMBio, em parceria com o LEA/UNIVALI, instituiu a gestão participativa na RESEX, conforme o regulamentado pelo SNUC, mesmo diante do “descrédito” dos extrativistas em relação à instituição RESEX Marinha do Pirajubaé e à agência ambiental. A lacuna entre agência ambiental e extrativistas começa a ser preenchida, conforme as oportunidades vão se instituindo.

A criação do Conselho Deliberativo ocorreu mediante os conflitos entre os próprios extrativistas durante os debates, evidenciando a heterogeneidade da população extrativista e a pluralidade de interesses envolvidos na gestão da RESEX. Esta heterogeneidade, acentuada pela condição urbana da RESEX, é decorrente das diferentes modalidades e intensidades de uso dos recursos naturais comuns realizadas pelos extrativistas. O processo de formação do Conselho Deliberativo foi inclusivo e plural, contemplando, assim, a referida heterogeneidade da população extrativista e os interesses dos demais atores institucionais sobre os recursos naturais da RESEX. O comprometimento da, então, chefe da RESEX/ICMBio com este processo foi fundamental, ainda que não fosse suficiente para superar esse descrédito que implicou na não participação de parte da população extrativista.

O arranjo institucional do Conselho Deliberativo da RESEX Marinha do Pirajubaé apresenta avanços, no sentido da abertura de um espaço participativo-deliberativo, na medida em que institui a inclusão dos extrativistas no processo deliberativo de gestão, além de contemplar a pluralidade de atores políticos deste processo. Apesar disso, alguns limites para a sua plena efetivação se apresentam: o número limitado de assentos que impede a ampliação da participação da população extrativista; a posição institucional privilegiada da agência ambiental gestora – ICMBio que engendra, de “antemão”, uma desigualdade política neste espaço; a periodicidade mensal das reuniões, insuficiente para atender às demandas destinadas ao Conselho; o condicionamento da efetivação das decisões produzidas no Conselho Deliberativo à avaliação e aprovação da agência ambiental gestora ICMBio, no nível local e federal, o que implica a restrição da autonomia deste Conselho e a relativização da soberania das decisões produzidas por ele.

Com relação às condicionantes da participação, observamos uma desigualdade na distribuição de recursos políticos objetivos – econômicos, educacionais, e institucionais – entre os representantes extrativistas e os representantes das instituições, principalmente, da agência ambiental gestora, ICMBio. Contudo, esta desigualdade, provavelmente, vinha sendo compensada pela disponibilidade de outros recursos políticos não convencionais, pois

percebemos que grande parte dos representantes extrativistas participava ativamente destes processos e foi capaz de influenciar na tomada de algumas decisões. Isso indica que a real influência daqueles recursos políticos convencionais pode ser menor do que a prevista por alguns estudos sobre participação política. Entre os fatores que, provavelmente, vinham compensando, em alguma medida, a ausência daqueles recursos convencionais destacamos: o processo educativo que se constituiu no curso de capacitação para a participação na gestão da RESEX, oferecido no ano de 2009 pelo LEA/UNIVALI, e a própria abertura de oportunidades de participação na gestão da RESEX; o associativismo na ACBer e; a competência política subjetiva.

No que diz respeito à prática associativista dos representantes extrativistas na ACBer, observamos que este fator ampliou o desempenho político destes atores no Conselho Deliberativo, na medida em que, gradativamente, proveu maior unicidade política e capacidade de negociação aos representantes extrativistas neste espaço participativo. Com relação à competência política subjetiva, nota-se que a disponibilidade deste recurso poderia estar incentivando estes atores a participarem ativamente dos processos deliberativos, uma vez que se sentiam capazes de influenciar nos processos.

Simultaneamente, é bastante provável que o curso de capacitação para participação ministrado pelo LEA/UNIVALI em 2009, a abertura de oportunidades de participação, representada pelo processo de formação e consolidação do Conselho Deliberativo, e a própria prática associativista na ACBer, tenham contribuído para este “sentimento” de empoderamento dos representantes extrativistas, que se traduz na competência política subjetiva.

Assim, no espaço participativo instituído pelo Conselho Deliberativo, verificamos que a maioria dos representantes extrativistas vem, gradualmente, buscando superar as dificuldades impostas pelas suas condições materiais de existência mobilizando outros recursos políticos de natureza menos tangível, como a competência política subjetiva.

Já no que se refere à condicionante relativa aos cálculos sobre custos e benefícios da participação, identificamos que este fator pode ser um dos principais motivos da não participação dos extrativistas na gestão da RESEX. Isto porque os altos custos da participação para os extrativistas, ao lado da impossibilidade de obter benefícios individuais e da pouca efetividade das decisões produzidas neste espaço, os desestimulam a participar. Assim, a existência de uma racionalidade, ou a escolha racional, que gira em torno destes custos e benefícios, engendrada pelos extrativistas, dificulta a ampliação da participação e pode,

inclusive, levar a um retrocesso – a redução da participação dos extrativistas na gestão da RESEX.

A última dimensão analisada neste trabalho, a relação entre distintos saberes, aponta para a necessidade de considerarmos a natureza dos assuntos debatidos no Conselho Deliberativo. Sob esse aspecto, observamos dois processos deliberativos diferentes que mostram isto. Quando analisamos a questão da pluralidade saberes, ou epistêmica, acerca de assuntos como a autorização para licenciamentos ambientais de empreendimentos, na área de entorno da RESEX, percebemos que uma pluralidade epistêmica não era contemplada. Isto se devia, em grande parte, ao fato de que este assunto é extremamente técnico-administrativo. Observou-se, por vezes, que após as intervenções e os questionamentos daqueles atores, aos quais eram respondidas com um discurso técnico-administrativo empreendido pela chefe RESEX/ICMBio, ocorria um certo silêncio. Neste sentido, validamos as observações de Wendhausen sobre o processo de silenciamento em torno da participação, gerado pelo discurso de técnicos e profissionais, para entendermos o que podia estar acontecendo nestes processos deliberativos.

Uma situação bastante distinta foi observada ao analisarmos o processo deliberativo de formulação da nova IN do berbigão pelo grupo de trabalho definido no Conselho Deliberativo, que era formado pelos extrativistas, a chefe RESEX/ICMBio e o conselheiro pesquisador da UNIVALI. Esta experiência foi aquela que mais se aproximou de uma “ecologia de saberes” e, através da qual, foi possível constatar o estabelecimento de uma efetiva pluralidade epistêmica nos processos deliberativos da gestão participativa da RESEX Marinha do Pirajubaé. Neste contexto, evidencia-se que processos deliberativos mais igualitários e efetivamente plurais podem ser semeados nesse espaço. Contudo, a validade deste processo, instaurado na formulação da nova IN pelo grupo de trabalho, ficou comprometida pelo risco da não homologação pelo ICMBio/DF.

Mesmo diante daquela experiência positiva de diálogo de saberes representada pelo Grupo de Trabalho que revisou a IN do berbigão, os depoimentos de extrativistas e da própria chefe RESEX/ICMBio apontam que a soberania e a grande dependência do conhecimento tecnocientífico na tomada de decisões relativas à gestão da RESEX e seus recursos naturais são, de fato, muito expressivas. Indica a existência de relações de saber-poder e de interesses pré-estabelecidos nos processos decisórios instaurados no Conselho Deliberativo.

Sendo assim, persiste a necessidade de um trabalho contínuo de socialização do saber tecnocientífico, mediante um trabalho de tradução e de diálogo com o saber “local” nos processos deliberativos instaurados nesse espaço, para que se alcance uma gestão democrática

mais efetiva da RESEX Marinha do Pirajubaé. Cabe ressaltar que o conhecimento tecnocientífico desempenha um papel fundamental na tomada de decisões sobre gestão/conservação dos recursos naturais, mas o conhecimento “local” dos extrativistas precisa igualmente ser considerado, no confronto e integração daquele conhecimento na produção das decisões, para que este processo seja mais democrático e estas decisões sejam mais justas e efetivas socioambientalmente.

Os avanços apontados neste trabalho nos mostram que vem sendo possível mover-se, no sentido de uma gestão mais democrática desta UC, tendo em vista o longo período em que a RESEX permaneceu bastante distante desta realidade, na medida em que se articulam elementos-chave como a capacitação, mobilização e organização política da população extrativista, comprometimento governamental da agência gestora e um arranjo institucional que permite a inclusão política dos atores locais na gestão da UC.

Ao mesmo tempo, nossas reflexões indicam obstáculos que desafiam constantemente este processo, e que precisariam ser enfrentados para que os princípios de inclusão, igualdade, pluralidade na busca por decisões que atendam o bem comum, de fato, se concretizassem nos processos deliberativos do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé. Arriscamos afirmar que, pelo menos, parte destes desafios se relaciona com a própria condição da Unidade de Conservação da RESEX do Pirajubaé. Neste contexto institucional, a prioridade de conservação da natureza acaba por condicionar um maior controle da agência ambiental ICMBio e uma grande dependência do conhecimento tecnocientífico na tomada de decisões da RESEX.

Alguns limites da pesquisa referem-se à impossibilidade de verificar a implantação, ou não, das decisões sobre a gestão da RESEX tomadas no Conselho Deliberativo pela agência ambiental ICMBio, bem como de avaliar os efeitos da participação dos extrativistas no processo decisório sobre a situação ambiental da RESEX, ou seja, sobre o manejo e conservação dos recursos pesqueiros nesta área. Não foi possível, por exemplo, observar o desfecho da nova proposta da IN do berbigão, já que nossa pesquisa de campo cessou nesta ocasião. A IN deveria entrar em vigor em março de 2012, caso fosse homologada pelo ICMBio, porém, realmente, não foi aprovada e implantada pela agência governamental, como indicou a chefe da RESEX/ICMBio na reunião do Conselho de outubro de 2011. Tampouco pudemos verificar se os extrativistas realmente cumpriram as regras desta nova normativa, como se poderia esperar, uma vez que participaram do processo deliberativo sobre esta normativa.

Outra limitação de nossa pesquisa referiu-se à impossibilidade de observarmos a dinâmica política interna da ACBer, a fim de verificar se os processos deliberativos desencadeados nas reuniões desta associação reproduziam posturas e prática não democráticas, como o autoritarismo, porquanto a observação de tais reuniões não foi autorizada pelos extrativistas associados. Além disso, observamos que não se pode generalizar as constatações realizadas nesta UC para outros Conselhos Deliberativos das RESEX, devido às especificidades do nosso estudo caso. Porém, é plausível pensar que algumas das dificuldades apontadas para implantar a gestão democrática da RESEX Marinha do Pirajubaé, como instaurar processos deliberativos guiados pelos princípios da inclusão, pluralidade e igualdade participativa, através do Conselho Deliberativo, se reproduzam em outras UCs desta categoria.

Consideramos ainda que o enfrentamento dos obstáculos à participação-deliberativa na gestão da RESEX, constatados neste trabalho, relaciona-se a mudanças estruturais e conjunturais, como: a reformulação do arranjo institucional do Conselho Deliberativo para que a participação da população extrativista pudesse ser ampliada e para que fosse provida maior autonomia deste espaço e fosse garantida a soberania das decisões nele produzidas; a implantação de mecanismos institucionais permanentes que reduzissem os custos da participação da população extrativista, como cursos frequentes de capacitação, inclusive no sentido de ampliar a qualificação dos representantes extrativistas para lidar com assuntos de natureza técnico-administrativa; o compromisso governamental e a disponibilidade de recursos institucionais para implantação das decisões acordadas no Conselho; a efetiva democratização de saberes, caracterizada por uma socialização e tradução do conhecimento tecnocientífico e de confronto e diálogo entre este conhecimento e os conhecimentos locais detidos pelos usuários que permitam o estabelecimento de uma “ecologia de saberes”, não apenas na RESEX, mas na arena da gestão/conservação dos recursos naturais na qual ela se insere.

Entretanto, o fato deste arranjo incluir os usuários dos recursos naturais, os extrativistas, no debate e tomada de decisões sobre a gestão/conservação destes recursos abre significativas possibilidades para que se incrementem acordos mais coerentes com a realidade social e ambiental das RESEX, além de poderem ser mais justos socioambientalmente. Citamos como exemplo a construção da proposta da nova IN do berbigão pelo referido Grupo de Trabalho formado no Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé. Esta experiência demonstrou que a participação oportunizada pelo Conselho Deliberativo e instâncias participativas a ele relacionadas pode permitir que, através da negociação nestes espaços,

elaborem-se acordos legítimos que articulem saberes locais e tecnocientíficos, bem como sejam articulados os interesses de uso dos recursos com os de conservação na gestão dos recursos naturais da RESEX.

Assim, mesmo diante dos desafios políticos apontados neste trabalho para que este espaço promova a gestão democrática na RESEX do Pirajubaé, a criação do Conselho Deliberativo oportunizou a participação dos extrativistas na tomada de decisões sobre a gestão da RESEX Marinha do Pirajubaé e dos respectivos recursos pesqueiros. Consideramos que este é um ganho real que não pode ser desprezado. Nesta perspectiva, deve-se avaliar que este espaço pode promover certo controle social pelas populações extrativistas e maior democratização das decisões a serem implementadas pela agência estatal ICMBio, bem como colaborar para que as ações de gestão dos recursos naturais sejam mais efetivas e justas nas áreas das RESEX. Desta forma, o Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé possui alcances, enquanto uma experiência participativo-deliberativa de gestão/conservação dos recursos naturais, que podem ser incrementados mediante investidas institucionais e comunitárias para enfrentar aqueles obstáculos que obstruem, ou restringem, seu potencial democrático e melhor lidar com os conflitos relacionados à gestão/conservação dos recursos pesqueiros da RESEX.

A partir das análises realizadas nesta tese, podemos considerar que a criação do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé representa certo avanço, no sentido de instituir processos deliberativos guiados pelos princípios da inclusão, pluralidade e igualdade, ou seja, que sejam coerentes com o modelo da democracia deliberativa, na gestão dessa Unidade de Conservação da natureza. Embora existam obstáculos que desafiem continuamente estes princípios nos processos deliberativos travados neste espaço participativo, o Conselho Deliberativo permitiu a inclusão de representantes extrativistas nos processos decisórios sobre a gestão da RESEX, e proporcionou um espaço para o confronto, o debate, a negociação e, em certa medida, a articulação de opiniões, saberes e interesses, entre estes atores e a agência ambiental ICMBio, bem como outros atores institucionais, particularmente, a instituição de pesquisa científica UNIVALI.

Destarte, a criação do Conselho Deliberativo tencionou a distribuição convencional de poder na gestão/conservação dos recursos naturais, na medida em que a tomada de decisão sobre a gestão da RESEX do Pirajubaé não se concentra, atualmente, apenas “nas mãos” da agência ambiental gestora, ainda que as deliberações finais estejam submetidas à aprovação desta agência. Assim, tendo em mente o histórico da RESEX Marinha do Pirajubaé, podemos afirmar que a participação deliberativa veiculada pelo estabelecimento do Conselho

Deliberativo proveu algum grau de empoderamento da população extrativista na gestão desta UC. Inclusive esta inferência pôde ser constatada na própria percepção dos representantes extrativistas entrevistados em nossa pesquisa.

Enfim, as análises realizadas em nosso trabalho demonstram que, dentro de certos limites, o Conselho Deliberativo da RESEX é um arranjo de cogestão dos recursos naturais comuns capaz de engendrar relações mais democráticas e prover certo empoderamento aos atores locais, os extrativistas, na tomada de decisões sobre a gestão da RESEX do Pirajubaé. Percebe-se que abre oportunidades para embates e diálogos mais horizontalizados entre os usuários, a agência ambiental gestora da UC - ICMBio e outros atores institucionais envolvidos na gestão do território e dos recursos naturais da RESEX e, logo, se apresenta como uma alternativa mais democrática e justa para lidar com os conflitos relacionados ao uso e apropriação dos recursos comuns desta UC e pode ser capaz de produzir acordos mais efetivos para o enfrentamento destes conflitos. Isso, provavelmente, leva a soluções de gestão/conservação mais condizentes com a realidade social e ambiental da RESEX.

Finalizamos nossas considerações, observando que este trabalho acompanhou apenas a fase de formação e de consolidação (seu primeiro ano de existência) do Conselho Deliberativo da RESEX do Pirajubaé. No entanto, constatamos que alguns problemas observados podem ser superados no decorrer do amadurecimento político deste espaço participativo na gestão da RESEX, bem como outros conflitos e novos obstáculos podem vir a eclodir ou se revelar. Desta forma, novos estudos interdisciplinares que acompanhem a continuidade deste processo participativo-deliberativo são indicados.

A continuidade destas pesquisas pode também prover informações sobre o aprendizado político dos extrativistas, através da participação na gestão da RESEX e do associativismo na ACBer. Do ponto de vista da gestão/conservação dos recursos naturais, seriam interessantes estudos sobre os possíveis efeitos da participação dos extrativistas na gestão da RESEX no que tange à situação socioambiental desta área. Tais estudos podem verificar, por exemplo, em que medida a participação está, de fato, contribuindo para transformar a condição de “livre acesso” da RESEX, através da construção de acordos e regras que regulem o acesso e o uso desta área que, uma vez legitimados pelos extrativistas, tenderiam a ser mais efetivos, como sugere o Enfoque do *Commons*.

REFERÊNCIAS

- ABNT. **NBR 1472**, Informação e documentação — Trabalhos acadêmicos — Apresentação. 3 ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2011.
- _____. **NBR 6023**, Informação e documentação – Referências – Elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.
- _____. **NBR 6024**, Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.
- _____. **NBR 6027**, Informação e documentação – Sumário – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.
- _____. **NBR 6028**, Informação e documentação – Resumo – Procedimento. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.
- _____. **NBR 10520**, Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.
- ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010, p.103-119.
- ACSERALD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 160 p.
- ACSERALD, H. Justiça Ambiental e a construção do risco social. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 5, p.49-60, 2002.
- ADHIKARI, B. Review of common pool resource management in Tanzania. **Literature review on the economics of common property resources**. Report Prepared for NRSP Project R7857, Centre for Ecology, Law and Policy. Environment Department, U.K. University of York: York, 2001. 18 p. Disponível em: <http://www.dfid.gov.uk/R4D/PDF/Outputs/NatResSys/R7857Rev.pdf>. Acesso em: 15 mar 2010.
- ALLEGRETTI, M. A Construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e meio ambiente - Modos de relação com a natureza: complexidades socioambientais**, Curitiba, n. 18, p. 39-60, 2008.
- ALMEIDA, M. W. B.; PANTOJA, M. C. Justiça local nas reservas extrativistas. **Raízes**, Campina Grande, v. 23, n. 01 e 02, p. 27-41, 2004.
- ANTWAILER, C. Local knowledge and local knowing: an anthropological analysis of contested cultural products in the context of development. **Anthropos**, v. 93, n. 4-6, p. 469-494, 1998.
- AUGUSTO, F. S. **A Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé: análise ambiental e econômica**. Monografia. 2001, 43 f. (Graduação em Geografia), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2003.

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_09.htm>. Acesso em: 13 de jun. 2011.

_____. Teoria democrática e deliberação pública, **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, L; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e uso na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 98-104, 2001.

BARTHÉLÉMY, C. Dossier: Les savoirs locaux, entre connaissances et reconnaissance. **Vertigo – la revue électronique en Sciences de l'environnement**, v. 6, n. 1, mai. 2005.

BERKES, F. Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. **Journal of Environmental Management**, 90, p.1692-1702, 2009.

_____. Commons in a multi-level world. **International Journal of the Commons**, v. 2, n. 1, p.1-6, 2008.

_____. Conexões institucionais transescalares. In: VIEIRA, P. F; BERKES, F; SEIXAS, C. S. (Orgs). **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Secco/APED, 2005.

_____. From community-based resource management to complex systems: the scale issue and marine commons. **Ecology and Society**, 11(1): 45. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art45/>. Acesso em: 10 abr. 2010.

BERKES, F.; COLDING, J.; FOLKE, C. Introduction. In: _____ (eds.). **Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p.416.

BERKES, F. et al. “The benefits of the commons, **Nature**, [S.L] 340, p. 91-93, 1989.

BERKES, F. et al. Exploring the basic ecological unit: ecosystem-like concepts in traditional societies. **Ecosystems**, v..1, p.409-415, 1998.

BOURDIEU, P. Compreender. In: BOURDIEU, P; ACCARDO (Orgs.). **A miséria do mundo**. 4. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001. p.693-713.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **D.O.U.** 19/07/2000, p. 1.

_____. Presidência da República. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. **D.O.U.** 20/07/1989, p. 12026, RET. 04/01/1990.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **D.O.U.** de 02/09/1981, p. 16509.

_____. Presidência da República. Ministério do Meio Ambiente - MMA; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **D.O.U.** 08/02/2007, p. 316.

_____. Presidência da República. Decreto nº 6.040 de 07/02/2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **D.O.U.** de 08/02/2007, p. 316.

_____. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. **D.O.U.** de 23/8/2002.

_____. Decreto 98.897 de 30/01/1990 (Decreto do Executivo). Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. **D.O.U.** de 31.1.1990.

_____. Ministério do Meio Ambiente e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 1 de 18 de setembro de 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. **D.O.U.** nº. 182, Seção I, páginas 101 e 102, de 20/09/2007.

_____. Ministério do Meio Ambiente e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 2 de 18 de setembro de 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. **D.O.U.** nº. 182, Seção I, páginas 102, 103 e 104, de 20/09/2007.

_____. Ministério do Meio Ambiente e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 5 de 2 de setembro de 2009. **D.O.U.** de 03/09/2009. Disponível em: http://www.jurisite.com.br/instrucoes_normativas/instrucao/inst115.html. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Instrução Normativa nº 184, 17 de julho de 2008. **D.O.U.** nº 137, 18/07/2008.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **D.O.U.** de 17 /2/86.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 13, de 6 de dezembro de 1990. **D.O.U.** de 28/12/90, Seção I, Pág. 25.541.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **D.O.U.** nº 247, de 22 de dezembro de 1997, Seção 1, páginas 30841-30843.

CHAMY, P. Reservas Extrativistas Marinhas como instrumento de reconhecimento do direito consuetudinário de pescadores artesanais brasileiros sobre territórios de uso comum. In: Conference of the International Association for the Study of Common Property: The Commons in an Age of Global Transition: Challenges, Risks and Opportunities. 10., México, 2004. **Anais eletrônicos....** México, 2004. Disponível em: <<http://www.ibcperu.org/doc/isis/5275.pdf>>. Acesso em 10 mar.2010.

_____. Reservas extrativistas marinhas: um estudo sobre Posse tradicional e sustentabilidade. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS) 1., 2002, Indaiatuba. **Anais eletrônicos...** Indaiatuba: ANPPAS, 2002. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/>.

CHAUÍ, M. O discurso competente. In: _____ (Org.). **Cultura e democracia: O discurso competente e outras falas.** 13 ed. São Paulo: Cortez. 2011. p.15-26.

COELHO, V.S.P.; FAVARETO, A. Dilemas de participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, E. ; TATAGIBA, L. (Eds). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: ARGOS, 2007. p. 97-126.

COLCHESTER, M. Resgatando a natureza: comunidades tradicionais e áreas protegidas. In: DIEGUES, A. C. (org.). **Etnoconservação: novos rumos para conservação da natureza.** São Paulo: Hucitec Ltda/ NUPAUB-USP. 2000. p. 225-290.

COOKE, B; KOTHARI, U. El caso a favor de considerar la “Participacion como Tiranía” (Trad. Olga Maria Isabel Rosemberg). In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Eds), **Participation: The new tyrant?** London: Zed Book, 2001.

CUNHA, C. C. Institucionalização das Reservas Extrativistas: Da Política Agrária a Política Ambiental. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, 15, 2011, Curitiba... **Anais eletrônicos,** Curitiba: UFPR, 2011. Disponível em: <<http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php>>. Acesso: 15 set. 2011.

_____. **Reserva extrativista: institucionalização e implementação no estado brasileiro dos anos 1990.** 2010, 289 f. Tese (Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) (Programa EICOS), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

CUNHA, E.S.M. O potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Eds). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: ARGOS. 2007. p. 25-44.

CUNHA, M. C.; ALMEIDA, M. W. B. Indigenous people, traditional people and conservation in the Amazon. **Daedalus** 129 (2): 315-338. 2000.

DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 304 p.

DAGNINO, E. OLVERA, A. R.; PANFICHI, A. Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA A. J.; PANFICHI, A. (Orgs.), **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DIEGUES, A. C. **Conhecimento e manejo tradicionais em áreas protegidas de uso sustentável: O caso da Resex Marinha do Arraial do Cabo -Rio de Janeiro**. [s.l.;s.n; s.d] 41p. NUPAUB/USP. Disponível em: < <http://www.usp.br/nupaub/resexarraial.pdf> >. Acesso em: 15 jan. 2011.

_____. **El mito moderno de la naturaleza intocada**. São Paulo. NUPAUP/USP, 2005. 97p.

_____. O Desenvolvimento da pesca no Brasil e suas contradições. Capítulo VIII - Ensaio de Tipologia das formas de organização da produção da pesca. p.148 -156. In: DIEGUES, A.C (Org.). **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983.

DIEGUES, A. C.; ARRUDA, R. **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Ministério do Meio Ambiente – MMA. São Paulo: USP, 2001.

DIETZ, T.; OSTROM, E.; STERN, P. C. The struggle to govern the commons. **Science**, v. 302, p.1907-1912, 2003.

DIETZ, T; DOLSAK, N; OSTROM, E.; STERN, P. C. **The drama of the commons**. Washington: National Academy Press, 2002.

DUQUE BRASIL, F. P.; CARNEIRO R. Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasileira contemporánea. (Dossier). **Iconos**. Revista de Ciencias Sociales, n. 40, mayo, 2011, pp. 71-87. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Quito, Ecuador.

FENNY, D. et al. A Tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, A.; MOREIRA, A. C. (Orgs.). **Espaços e recursos de uso comum**. 2001. p.17- 42.

FLEURY, S. M. T. "Democracia, poder local y ciudadanía en Brasil". In: GOMA, R.; JORDANA, J. (eds.). **Descentralización y políticas sociales en América Latina**. Barcelona/Espanha: Fundación CIDOB, 2004.

FUKS, M.; PERISSINOTO, R. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 45-76.

_____. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, suppl. 60, p. 67-81, fev. 2006.

FUKS, M; PERISSINOTO, R. M.; RIBEIRO, E.A. Cultura política e desigualdade – o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 21, p. 125-145, nov. 2003.

FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. Dossiê. **Política & Sociedade**, [S.L.] n. 11, p. 221-237, out. 2007. Disponível em: www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/1293/1210. Acesso em: 13 mar. 2011.

GADGIL, M. et. al. Novos significados para antigos conhecimentos: O programa de registros participativos da biodiversidade. In: VIEIRA, P. F; BERKERS, F; SEIXAS, C. S. (Orgs.), **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis- Secco/APED, 2005.

GOHN, M. G. M. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2006. 383p.

GOHN, M. G. M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004.

GOLDMAN, M. Inventando os comuns: teoria e prática do profissional em bens comuns. In: DIEGUES, A. C. S.; MOREIRA, A. C. C. (organizadores). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001. p. 43-78.

HABERMAS, J. Os três modelos normativos de democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 36, p.39-54, 1995.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p.193-224, 2003.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, Hanover, v. 162, p. 1243-1248, dez. 1968.

HOMERO, S. Riscos e desigualdade social: a temática da justiça ambiental e sua construção no Brasil. I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. **Anais Eletrônicos...** Indaiatuba, São Paulo. 2002. Disponível em: http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/. Acesso em 11 de mar.2012.

IBGE. Normas de apresentação tabular. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.

KALIKOSKI, D. C. Áreas marinhas protegidas, conservação e justiça social: considerações à luz da teoria dos comuns. In: Ministério do Meio Ambiente. **Áreas aquáticas protegidas como instrumento de gestão pesqueira**. p. 55-67. MMA. Brasília, DF, 2007.

KARAM, K. F. Documento consolidado da caracterização da reserva extrativista do Pirajubá com indicação de estudos prioritários e subsídios para construção do plano de utilização e programas de sustentabilidade. **Projeto PNUD/BRA/99/024**, MMA/ICMBio, Florianópolis, 2009. 90p.

KENDRIK, A. Caribou co-management in northern Canada: fostering multiples ways of knowing. In: BERKES, F.; COLDING, J.; FOLKE, C. (eds). **Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change**. Cambridge: University Press, Cambridge, 2001. p. 241-263.

LABORATÓRIO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL (LEA) da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). **Relatório preliminar do programa de educação ambiental:** subsídios à gestão ambiental participativa na área de abrangência da Via Expressa Sul/Baía Sul (Florianópolis-SC). 2008 a 2010. 59 p.

LEFF, H. **Epistemologia ambiental.** São Paulo: Cortez, 2001.

LIMONT, M. **Educação e participação social na APA de Guaraqueçaba:** a capacitação como possibilidade na mediação de conflitos ambientais. 2009, 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

LOBÃO, R. J. S. **Cosmologias políticas do neocolonialismo:** como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento. 2006, 313 f. Tese (doutorado em Antropologia Social), Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R.P. (Org.) **Participação e segurança pública no Brasil:** teoria e prática. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009. 390p. Disponível em: <<http://www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc>> Acesso em: 13 ago.2011.

LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 44, n. 1, p. 58-68, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política e Sociedade**, n. 11, p. 183-197, 2007.

_____. Participação, oportunidade e interesses. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre (RS), v. 6, n. 1, p. 119-128, 2006.

_____. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa:** a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002, 217 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) Campinas, SP 2002.

MACEDO, H. S. **Processos participativos na gestão de áreas protegidas:** estudo de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do Sul do Brasil. 2008, 187 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

MADE/UFPR. **Lógicas e estratégias de produção, consumo e gestão/governança nas questões alimentar, energética e da biodiversidade.** Programa Coletivo de Pesquisa da Turma VIII do MADE/UFPR, 2009a. Documento interno, não publicado.

MADE/UFPR. **Políticas e ações de gestão da biodiversidade na zona costeira:** atores e conflitos em três contextos socioecológicos no Sul do Brasil numa perspectiva de mudanças globais. Projeto Coletivo de Pesquisa do MADE/UFPR, 2009b. Documento interno, não publicado.

MCKEAN, M.; OSTROM, E. Regimes de propriedade comum em florestas: apenas relíquias do passado? In: DIEGUES, A.C.; MOREIRA, A. C. C. (Orgs.). **Espaços e recursos naturais de uso Comum**. São Paulo: NUPAUB/USP, 2001. p.79-96.

MCKEAN, M. Common property: what is it, what is it good for, and what makes it work? In: CLARK, C.; MCKEAN, M.; OSTROM, E. (Eds.), **People and forests: communities, institutions and governance**. Cambridge, MA: Mit Press. 2000. p.29-51

MCKEAN, M. Success on the commons. **Journal of Theoretical Politics**, v. 4, n. 3, p.247-281, 1992.

MELO JUNIOR, J. A. C. C. A ação coletiva e seus intérpretes: As perspectivas teóricas de Charles Tilly e Mancur Olson. In: XXIV Simpósio Nacional de História, 2007, São Leopoldo... **Anais eletrônicos**, São Leopoldo: UNISINOS, 2007. Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Jo%E3o%20A%20C%20Melo%20Junior.pdf>. Acesso: 6 jun. 2011.

MEDEIROS, R. P. **Possibilidades e obstáculos à cogestão adaptativa de sistemas pesqueiros artesanais**: estudo de caso na área da Baía de Tijucas, litoral centro-norte do estado de Santa Catarina, no período de 2004 a 2008. 2009, 303 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

MOHAN G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 247–268, 2000.

OGANDO, A. C. Além da racionalidade: em busca de um conceito mais amplo do processo deliberativo. **Política e Sociedade**, v. 9, n. 16, p. 89-114, abr.2010.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes**: la evolución de las instituciones de acción colectiva. México: Universidade Nacional Autónoma do México, 2000.

PIMBERT, M. P; PRETTY, J. N. Parques, comunidades e profissionais: incluindo “participação”. In: DIEGUES, A. C. (org.). **Etnoconservação**: novos rumos para conservação da natureza. São Paulo: Hucitec/NUPAUB-USP, 2000. p. 183-223.

PORTO-GONÇALVES, C. W. “A territorialidade seringueira: geografia e movimento social”. **GEOgraphia**, Niterói, Ano 1, n. 02, p. 67-88. 1999. Disponível em: http://www.uff.br/geographia/rev_02/cwp%20goncalves.pdf. Acesso em: 20 jul. 2010.

PURCELL, M; BROWN J. C. Against the local trap: scale and the study of environment and development. **Progress in Development Studies**, v. 5, n. 4, p. 279–297, 2005.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. 5 ed. Lisboa: Gradiva, 2008.

RÉ, P. M. A. B. **Biologia marinha**. Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, 2000. 94 p.

SANTOS, B. S.; MENEZES, M. P. G.; NUNES, J. A. Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 21-123.

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 13- 35, outubro de 2004.

SILVA, P. P. Da propriedade coletiva ao co-gerenciamento: lições da primeira reserva extrativistas marinha brasileira. Áreas marinhas protegidas, conservação e justiça social: considerações à luz da Teoria dos Comuns. In: Núcleo da Zona Costeira e Marinha, Ministério do Meio Ambiente (Eds.). **Áreas aquáticas protegidas como um instrumento de gestão pesqueira**. Brasília. 2007. p.149-168.

SOUZA, D. S. **Caracterização da pescaria do berbigão *Anomalocardia brasiliana* (Gmelin, 1791) (Mollusca: Bivalvia) na Reserva Extrativista Marinha de Pirajubaé (Florianópolis/SC): subsídios para o manejo**. 2007, 201 f. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental) – Centro de Ciências Tecnológicas da Terra e do Mar, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2007.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, Nov. 2005 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 Mar. 2011.

TEIXEIRA, C. F. **A proteção Ambiental em Guaraqueçaba: uma construção social**. 2004, 298 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

THÉ, A. P. G; NORDI, N. Common property resource system in a fishery of the São Francisco River, Minas Gerais, Brazil. **Human Ecology Review**, v. 13, nº 1, p. 1-10, 2006.

VIEIRA, P. F; BERKES, F; SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Secco/APED. 2005. 415p.

VIVACQUA, M.; VIEIRA, P. F; Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação. **Política e Sociedade**, v. 4. n. 7, p.139-162, out. 2005.

VIZINHO, S. C.; TOGNELLA-DE- ROSA, M. M. P. Análise sócio-econômica e cultural da comunidade pesqueira do Pirajubaé (Baía Sul - Florianópolis - Santa Catarina - Brasil): uma ferramenta para o gerenciamento costeiro integrado. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, n. especial 2, Manguezais do Brasil, 2010. Disponível em www.gci.inf.br. Acesso em 13 de junho de 2011.

WENDHAUSEN, À.; BARBOSA, T. M; BORBA, M. C. Empoderamento e recursos para participação em conselhos gestores. **Saúde e Sociedade**, v. 15, n. 3, p.131-144, set-dez. 2006.

WENDHAUSEN, À. Micropoderes no cotidiano de um Conselho de Saúde. Resumo da Tese (Doutorado em Enfermagem) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999. **Grupo Interinstitucional de Comunicação e Educação de Santa Catarina**. 1999. Disponível em: <<http://www.gices-sc.org/Agueda1.html>>. Acesso em: 12 out. 2010.

_____. Processo decisório e conselhos gestores de saúde: aproximações teóricas. **Revista Brasileira de Enfermagem**. Brasília, v. 60, n. 5, p. 579-584, set-out. 2007.

_____. Relaciones de poder y democracia en los consejos de salud en brasil: estudio de un caso. **Revista Española de Salud Pública**, v. 80, n. 6, p. 697-704, 2006.

WERLE, D. L. Democracia deliberativa e os limites da razão pública. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2007. p. 131-156.

_____. *et al.* A construção de um curso de Pós-Graduação Interdisciplinar em meio ambiente e desenvolvimento: princípios teóricos e metodológicos. In: RAYNAUT, Claude *et al.* **Desenvolvimento e Meio Ambiente**: em busca da interdisciplinaridade. Curitiba: UFPR, 2002.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4ª edição. Porto Alegre: Bookmann, 2010.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: Desafios para governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (RBCS), v.23, n.68, p.97-107, 2008.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Guia de observação

| |
|--|
| 1. Em relação à agenda de prioridades de gestão da RESEX , como ela é estabelecida, inclui as demandas dos extrativistas ou não, é definida prioritariamente pelo ICMBio. Qual a prioridade de pautas da reunião , como foram definidas: por demandas dos extrativistas ou do ICMBio/técnicos-parceiros do LEA? |
| 2. Havia quórum nas plenárias, principalmente, dos representantes dos extrativistas? |
| 3. Como se dá a dinâmica da participação nas reuniões do CD: Qual ator conduz a dinâmica da reunião; Se o debate é proposto por quem conduz a reunião; caso sim, se ele sempre a solicita opinião e contribuições; se ocorrem contestações durante o debate e qual ator as realiza preponderantemente; Qual ator encaminha proposta para resolução ou encaminhamento das questões debatida? |
| 6. Quais os principais interesses em jogo na discussão dos pontos de pauta ou do assunto de gestão debatidos? |
| 7. Existem conflitos observáveis entre tais interesses ou não. |
| 8. A natureza do assunto em pauta na reunião; que conhecimentos são mobilizados no debate e na decisão. É observável a presença dos diversos saberes e opiniões, extrativistas e tecnocientíficos na argumentação durante o debate? |
| 9. Caso a presença de ambos seja observada, qual a relação entre os saberes mobilizados pelos extrativistas e pelo ICMBio, ou técnicos e pesquisadores da UNIVALI que dão suporte ao órgão na gestão da RESEX: consenso, divergência ou complementaridade? |
| 10. Em caso da divergência, se os conhecimentos dos extrativistas são levados em conta ou não, ou, se uma for observável ocorre negociação entre os saberes dos extrativistas e os saberes científicos na busca pela solução ao problema de gestão em questão? |
| 11. É visível alguma influência da existência da ACBer, no sentido de que os extrativistas demonstram já terem debatido e/ou elaborado propostas antecipadamente nos espaços da associação sobre assuntos pautados para serem discutidos no espaço participativo da RESEX? É observável que os representantes extrativistas influenciam nas propostas e nas decisões produzidas nos espaços, inserindo suas opiniões e demandas? |
| 13. Que tipos de deliberação são produzidos sobre os pontos de pauta da reunião: encaminhamento, aprovação ou resolução? |

APÊNDICE B – Roteiro Entrevista com Extrativistas

Histórico: extrativistas/pescadores que participaram da criação da RESEX e/ou acompanharam, pelo menos, algumas gestões anteriores a esta (2009, Fabiana) do ICMBio.

Criação da RESEX:

1. Fazia parte do grupo que solicitou a criação da RESEX? Como foi este processo, vocês sabiam o que era as Reserva Extrativistas, porque decidiram criar?
2. E a associação AREMAPI como funcionava? Reuniam-se com frequência? O que era mais discutido na AREMAPI? Vocês se reuniam para discutir e decidir sobre a gestão da área e do berbigão na RESEX antes da atual gestão do ICMBio (Fabiana)?
3. De quem foi a ideia de criar a RESEX e quem conduziu o processo? E o pesquisador “Tremel” (primeiro pesquisador a estudar a dinâmica reprodutiva do berbigão), qual foi a contribuição dele?
4. Qual era o pescado mais explorado naquela época? O berbigão já era muito explorado na época na criação da RESEX? E os peixes e camarões? Por que o berbigão foi escolhido para ser o pescado principal da RESEX?
5. Sabe dizer quantas pessoas tiravam berbigão na época da criação da RESEX? Tinha mais gente que usava do que hoje?
6. Como era o manejo do berbigão na época da criação da RESEX? Tinha regras, tipo quem e como podia tirar o berbigão? Já tinha essa limitação de número de extrativistas (25) para vender o berbigão?
7. Acha que tinha mais berbigão na época da criação da RESEX? Se sim, qual motivo?
8. Alguma vez tiveram oportunidade para expor o conhecimento/opiniões de vocês sobre o berbigão e como usá-lo; sobre quem deveria ter direito a tirar na RESEX quem não; sobre os principais problemas enfrentados pelos extrativistas? E o contato com as informações técnicas e científicas durante as gestões anteriores ocorria? Por exemplo, na construção da IN nº19 e IN nº 81?
9. Acha que os extrativistas tinham alguma influência sobre as decisões que eram tomadas nas gestões anteriores do ICMBio (2009, Fabiana) na RESEX? Por exemplo...em quais situações...
10. Havia fiscalização da área da RESEX pelo ICMBio em alguma gestão anterior a esta?

Parte II – extrativistas que sobrevivem da RESEX e participam da gestão atualmente, mas não necessariamente participaram da criação da mesma.

1. Há quanto tempo “tira” berbigão e/ou pesca na área da RESEX de Pirajubaé? Sempre fez isso ou já trabalhou em algo diferente?

2. Acha que a quantidade do berbigão diminuiu desde quando você começou a “tirar” na RESEX? Sim, não, por quê?
3. A que preço está vendendo o quilo do berbigão? Qual a renda média por mês obtida com a extração do berbigão? Para quem vende, quem paga melhor?
4. É possível sobreviver só da extração do berbigão? Sim, não, por quê?
5. O grau de escolaridade: Até que ano cursou a escola? Fez algum outro curso técnico ou algo parecido?
6. Qual é objetivo da RESEX? Quais benefícios e quais os problemas?
7. Percebe mudanças em como era realizada a gestão da RESEX antes da chefe atual do ICMBio assumir (2009, Fabiana) e como é agora?
8. Participou do processo de formação do Conselho Deliberativo? O que achou da forma como ele foi instituído?
9. O que acha que do conselho? O que tem de bom e o que tem de ruim? Os extrativistas se interessam em participar do conselho e de outros encontros na RESEX? Sim, não, por quê?
10. Faz parte da Associação Caminhos do Berbigão? Participa de alguma outra associação (do bairro, por exemplo), do sindicato e/ou colônia de pesca, igreja? Caso sim, qual?
11. Acha que os extrativistas conseguem expor seu conhecimento sobre a RESEX, sobre a extração/comércio do berbigão, e colocar suas dúvidas e opiniões sobre os assuntos que são discutidos junto com o ICMBio nas reuniões? Caso não, porque acha que isso ocorre?
12. Recorda-se das atividades que o LEA desenvolveu, como o curso de Gestão Ambiental Participativa e “a vida do berbigão”? O que você achou destas atividades?
13. Estava presente nas apresentações que a UNIVALI fez sobre os estudos deles na RESEX durante a atual gestão? O que achou? O que entendeu e o que não entendeu?
14. Enquanto extrativista você acha que influencia (se sente capaz de influenciar) nos debates e nas decisões que são tomadas nestes encontros? Acha que os extrativistas estão conseguindo, de fato, decidir junto com o ICMBio sobre os assuntos discutidos nos encontros ou não?
15. Caso sim, estas decisões que vocês tomam com o ICMBio nas reuniões do pró-conselho e do Conselho Deliberativo foram respeitadas, foram cumpridas ou não?
16. Sobre a revisão da IN nº 81 concorda com tudo que foi decidido na revisão? Houve alguma mudança para o que era antes? E sobre o conhecimento da pesquisa (UNIVALI) que foi colocado ali, o que achou?

APÊNDICE C – Roteiro entrevista com os gestores da RESEX, representantes do ICMBio.

Parte I: Gestora Anterior (2008-2009) – Glauce Brasil

1. Qual o período de sua chefia na RESEX?
2. Como era a organização dos extrativistas; a ACBer já existia? E participava de alguma maneira da gestão na RESEX?
3. Como era a dinâmica de participação dos extrativistas na RESEX? Havia encontros periódicos na RESEX? Caso não, por quê?
4. A IN nº 81, datada de 2005, foi construída na sua gestão ou na anterior? Sabe como foi o processo de decisão sobre as normativas da IN, havia extrativistas presentes? E havia pesquisadores, além dos técnicos do IBAMA (ICMBio hoje)? Qual a foi a contribuição deles?
5. Quais as dificuldades que encontrou para gerir a RESEX na época em que chefiava a UC?
6. Julga que as condições para participação são melhores hoje do que antes? Caso sim, por que?
7. De acordo com os documentos sobre o monitoramento ambiental que tive acesso, a UNIVALI já monitorava a área antes e durante a sua gestão. Como era esta relação da UNIVALI com a RESEX, e com os extrativistas? Alguma vez, durante a sua gestão, houve comunicação das informações provenientes do monitoramento e/ou consulta da UNIVALI aos extrativistas da RESEX?
8. Além da UNIVALI, havia outras instituições científicas realizando pesquisas na área? Caso sim, como era a relação das pesquisas com a RESEX e os extrativistas no mesmo sentido do item anterior?
9. Em relação ao conhecimento dos extrativistas, durante sua gestão, recorda-se de algum momento em que houve a oportunidade para que eles expusessem este conhecimento? Caso sim, este conhecimento foi de alguma forma contemplado nas decisões tomadas durante sua gestão como chefe da RESEX? Como?
10. Ocorreram situações em que o conhecimento dos extrativistas divergiu do técnico-científico? Caso sim, a decisão final embasada em qual deles? Por que?
11. Qual é a sua opinião sobre o modelo RESEX enquanto uma Unidade de Conservação da Natureza?

Parte II: chefia RESEX/ICMBIO - vigente a partir de 2009

1. Como era a situação da RESEX em relação à participação dos extrativistas quando sua gestão se iniciou em 2009? O grupo de extrativistas já estava organizado na ACBer? E como era a relação da ACBer com a RESEX?
2. A primeira etapa da sua gestão foi a realização do diagnóstico socioambiental de caracterização da RESEX em 2009, certo? Porque foi preciso realizar um diagnóstico tendo em vista que a Instituição RESEX existe há 19 anos? Essa caracterização não já deveria existir no âmbito da instituição ICMBio?
3. Qual era a relação do LEA- UNIVALI com a RESEX na época em que assumiu o cargo de chefia? Eles já atuavam junto à comunidade de extrativistas?
4. Na sua gestão consolidou-se esta parceria com o LEA-UNIVALI, correto? Pode contar como essa parceria ocorreu: Por que o LEA passou a atuar junto ao ICMBio na gestão da RESEX? No convênio com o DEINFRA está especificado este tipo de atuação para o LEA-UNIVALI ou foi uma opção dos técnicos do LEA?
5. Logo que você assumiu o cargo quais eram aos principais obstáculos que percebia para a participação dos extrativistas na gestão da RESEX?
6. Em sua opinião, quais os avanços que ocorreram no sentido de melhorar a participação dos extrativistas na RESEX na sua gestão? E quais os obstáculos que ainda existem?
7. Muitas vezes você deixou claro que sua intenção era promover o diálogo entre os saberes na gestão participativa da RESEX. Qual o seu entendimento sobre “diálogo de saberes”? Percebe algum momento em que este diálogo tenha ocorrido até hoje na gestão da RESEX?
8. Acha mesmo possível promover esse diálogo entre saberes? De que forma?
9. Acha que a instituição ICMBio é capaz de aprovar uma decisão que seja baseada no conhecimento dos extrativistas, caso não haja concordância com o conhecimento científico ou caso não haja estudos científicos sobre um assunto cuja decisão estiver em jogo? Isso já ocorreu e como foi conduzido o processo?
10. Caso não, isso significa que para o conhecimento dos extrativistas poder guiar decisões na RESEX ele tem que estar em consonância ou ser legitimado pelo conhecimento científico? Como poderia ser resolvida uma situação discordância entre o conhecimento local e o científico no âmbito da gestão da RESEX?
11. Acha que os extrativistas, hoje, têm poder de decisão sobre a gestão da RESEX, ou na verdade eles têm apenas a possibilidade de influenciar as decisões que são tomadas pelo ICMBio? Ou seja, o conselho, é de fato, deliberativo ou é consultivo na prática?
12. Em caso de discordância do ICMBio em decisões sobre a gestão da RESEX, o que os extrativistas podem fazer é recorrer ao Ministério Público, certo? Já houve algum caso assim? Acha que os extrativistas têm condições de contrapor os argumentos do

ICMBio, tendo em vista que seus argumentos são baseados no conhecimento empírico/local deles e não no científico?

13. Qual a sua opinião sobre o modelo RESEX e suas prerrogativas institucionais em relação à comunidade extrativista? Acha que o modelo de fato pode “empoderar” os extrativistas sendo capaz de reconhecer e valorizar o conhecimento local nas decisões?
14. E sobre a instituição ICMBio de uma forma geral, sente dificuldades em relação a questões de autonomia nas decisões sobre a RESEX quanto à coordenação estadual e federal do ICMBio como gestora? Pode comentar situações?
15. A equipe do ICMBio na RESEX hoje tem seis componentes, correto? Qual a função dos outros além da sua de chefe? Sente dificuldades relacionadas à situação institucional da RESEX? Quais?